

DOCUMENTATION EUROPÉENNE

série pédagogique

72/1

SOMMAIRE

**La Communauté européenne
et les États-Unis**

**L'éducation permanente dans la construction
de l'Europe**

**Orientations pour un programme
de politique sociale**

Les finances publiques dans la CEE

La Communauté européenne et les États-Unis

Alors que les États-Unis ont toujours soutenu le processus d'unification européenne, un contentieux s'est progressivement développé entre les deux partenaires, au fur et à mesure que l'Europe se renforçait et que les États-Unis éprouvaient à leur tour certaines difficultés. Sans doute faut-il y voir un signe des temps, le prélude à l'établissement d'un nouvel équilibre international. Qu'il s'agisse des échanges commerciaux, de l'agriculture, des barrières non tarifaires, des investissements à l'étranger, des relations avec les pays tiers ou de la monnaie, la connaissance des éléments chiffrés du dossier doit permettre de mieux apprécier une situation qui reste mouvante.

L'éducation permanente dans la construction de l'Europe

Des recherches en cours dans les pays membres de la Communauté européenne tendent à mettre en place des systèmes d'éducation permanente, à la fois cohérents, diversifiés et souples, permettant un meilleur exercice des activités professionnelles et répondant plus parfaitement que dans le passé aux aspirations des hommes. Cette évolution est d'une grande importance pour la construction de l'Europe. Elle appelle, au niveau de la Communauté, l'information mutuelle et la mise en commun des meilleures expériences en vue de rendre possibles la convergence des efforts et le rapprochement dans le progrès des activités éducatives. Elle peut aider les hommes à mieux saisir les réalités européennes nouvelles, à agir sur elles, à s'affirmer dans une liberté et une responsabilité partagées.

Orientations préliminaires pour un programme de politique sociale communautaire

Le progrès social ne découle pas seulement des automatismes de l'évolution économique. L'idée même de « Communauté » et l'objectif d'union économique et monétaire imposent de prendre toujours davantage en compte les aspects sociaux de l'intégration. Conditions d'emploi et de travail, revenus et qualité de vie, catégories sociales défavorisées, sur tous ces points la Commission européenne propose aux pouvoirs publics, aux partenaires sociaux et à l'opinion une réflexion en commun, devant prélude à une orientation de l'effort communautaire d'harmonisation.

Les finances publiques dans les États membres de la Communauté

Quel est le rôle économique et social des pouvoirs publics dans les pays de la Communauté ? Sans prétendre pour autant offrir une synthèse complète d'un problème aussi vaste, l'étude de la structure et de l'évolution comparées des finances publiques nationales permet de mieux cerner une série de réalités, tout en mesurant les divergences qui subsistent et les convergences qui se font jour d'un État à l'autre. On sait que la marche vers l'union économique et monétaire se traduira à cet égard par diverses mesures de rapprochement, notamment en matière de politique budgétaire et de fiscalité.

La Communauté européenne et les États-Unis

Depuis la mi-août 1971, les commentaires et déclarations sur les relations commerciales et monétaires entre la Communauté et les États-Unis se multiplient. Dans cette fiche, nous nous sommes systématiquement efforcés de présenter des données de base objectives sur ces relations depuis la création de la Communauté, sans faire référence à l'actualité immédiate, particulièrement mouvante. Nous avons d'autre part limité notre examen aux secteurs relevant directement de la compétence de la Communauté européenne et, plus particulièrement, de la Commission.

L'évolution générale des échanges avec les USA

Depuis la création de la Communauté européenne, les échanges entre les deux partenaires de part et d'autre de l'Atlantique leur ont été extrêmement profitables. Le relèvement rapide du niveau de vie et l'abaissement des barrières aux exportations sur le vaste marché commun européen en ont fait un débouché intéressant pour les produits de consommation et les biens d'investissement américains.

Le tarif extérieur commun de la Communauté a été fixé en retenant la moyenne des tarifs en vigueur auparavant dans les six États membres, ce qui a donné un tarif uniforme et moins élevé pour l'ensemble de la Communauté. Si l'on tient compte des taux appliqués après le Kennedy-Round, par exemple, 0,4 % seulement des droits du tarif de la CEE sont supérieurs à 20 % contre 13,6 % dans le tarif américain. La Communauté européenne a actuellement le tarif le moins élevé des principaux pays ou groupes de pays industrialisés.

La Communauté représente un marché en rapide expansion pour les exportations américaines. En 1970, la valeur des exportations américaines vers la Communauté avait atteint 9 milliards de dollars contre 2,8 milliards en 1958, et celle des importations était passée à 6,6 milliards de dollars contre 1,7 milliard. Pour les six premiers mois de 1971, la position commerciale des États-Unis par rapport à la Communauté est restée forte et largement excédentaire, alors que la balance commerciale américaine se détériorait par rapport à beaucoup d'autres partenaires (les importations de la Communauté en provenance des États-Unis ont totalisé 4,8 milliards de dollars et ses exportations 3,7 milliards de dollars).

Les exportations américaines vers la Communauté se sont accrues plus rapidement que celles destinées aux autres parties du monde en général. Selon des statistiques américaines, les exportations des États-Unis vers l'Association européenne de libre échange ont progressé de 83 % entre 1960 et 1970. Au cours de la même période, les exportations américaines vers la CEE ont augmenté de 111 %.

La balance commerciale de la Communauté européenne avec les États-Unis se solde de ce fait par un déficit constant et important, de l'ordre de 2 milliards de dollars par an en moyenne depuis 1958. En 1970, le déficit de la balance commerciale s'élevait à 2,4 milliards de dollars. Au cours de cette même année, 62 % de l'excédent global de la balance commerciale américaine provenaient des échanges avec la Communauté, contre 25 % seulement en 1960.

L'agriculture

Le gouvernement américain s'est plaint à diverses reprises du caractère protectionniste de la politique agricole commune. Toutefois, les chiffres relatifs au volume des exportations américaines de produits agricoles ne permettent pas de porter de telles accusations. La politique agricole commune est plus libérale dans l'ensemble que la politique agricole des six pays membres à laquelle elle s'est substituée. A l'heure actuelle, 40 % des exportations américaines de produits agricoles entrent dans la Communauté en franchise de droits et sans restrictions quantitatives.

La Communauté européenne est le débouché le plus important pour les exportations américaines de produits agricoles. En 1958, les exportations américaines de produits agricoles se chiffraient à 885 millions de dollars. En 1970, elles avaient plus que doublé et atteignaient 1 982 millions de dollars. Pendant les six dernières années, les exportations américaines de produits agricoles ont augmenté de 25 % vers la Communauté et de 20 % seulement vers le reste du monde.

Depuis la création de la Communauté en 1958, la part qu'elle absorbe dans le volume total des exportations américaines de produits agricoles est restée relativement stable. En 1970, les exportations vers la CEE représentaient 22,2 % de l'ensemble des exportations américaines de produits agricoles, contre 21,3 % en 1958.

En revanche, les exportations américaines de produits agricoles vers l'AELE, où il n'existe pas de politique agricole commune, n'ont progressé que lentement et elles ont diminué en valeur relative. Selon les statistiques américaines, elles s'élevaient à 585 millions de dollars en 1958 et à 724 millions de dollars en 1970. La part qu'elles représentaient dans le volume total des exportations américaines de produits agricoles est tombée de 15,2 % en 1958, à 10,1 % en 1970.

Le secteur agricole est très important pour la Communauté : il occupe 13 % de la population active et dans le sud de l'Italie, par exemple, ce pourcentage atteint 40 %. En revanche, aux États-Unis 4,5 % seulement de la population active travaillent dans l'agriculture. Dans toutes les nations industrialisées, les gouvernements cherchent à intégrer les agriculteurs dans l'ensemble de la société en leur assurant un revenu équitable. La méthode américaine consiste à combiner une aide au revenu à des restrictions quantitatives à l'importation. Les États-Unis maintiennent de telles restrictions sur un grand nombre de produits agricoles, tels que le blé, le sucre, le coton, les arachides, la plupart des produits laitiers, la viande de bœuf et de mouton. Ces produits représentent presque la moitié de la production agricole totale des États-Unis.

La Communauté soutient les prix par le biais d'un prélèvement variable pour un certain nombre de produits importants. Pour d'autres produits, on applique un droit à l'importation. Mais il faut souligner qu'il n'y a pratiquement plus de restrictions quantitatives à l'importation. Quelques exemples permettront d'illustrer les difficultés que pose la comparaison des différentes mesures de protection et aides au revenu. A certains moments, le prélèvement communautaire variable pour le beurre dépassait 300 %. Le droit américain sur le beurre varie entre 10 et 15 %. Bien que les prix américains soient légèrement plus élevés que ceux de la Communauté, le marché des Etats-Unis est protégé par la quasi-interdiction d'importer, et la Communauté importe dix fois plus de beurre que les Etats-Unis. Pour le blé, la Communauté applique un prélèvement variable de 70 % environ. Les Etats-Unis n'appliquent qu'un droit six fois inférieur, mais limitent le volume susceptible d'être importé. C'est ainsi que la Communauté a importé pour 280 millions de dollars de blé, tandis que les Etats-Unis n'en importaient que pour un million de dollars.

En tout état de cause, le résultat final est plus important que le système de soutien des revenus des agriculteurs ; en effet, la Communauté octroie à chaque agriculteur une aide annuelle de 863 dollars. Les Etats-Unis accordent à leurs agriculteurs une aide de 1 322 dollars.

Le volume des exportations de produits agricoles de la Communauté vers les Etats-Unis est beaucoup plus faible que celui de ses importations. En 1970, la Communauté exportait pour 437 millions de dollars vers les Etats-Unis, contre 205 millions en 1958. Les exportations des Etats-Unis vers la Communauté atteignaient 1,982 milliard de dollars en 1970, contre 885 millions en 1958. La balance commerciale de la Communauté avec les Etats-Unis dans le secteur agricole a ainsi accusé en 1970 un déficit de 1 545 millions de dollars.

Les barrières non tarifaires

Les mesures de libéralisation du commerce décidées après la guerre ont permis dans une large mesure de démanteler les hautes barrières tarifaires élevées aux beaux jours du protectionnisme, durant les années 20 et les années 30. Mais les barrières commerciales non tarifaires ont dès lors gagné en importance. Le GATT a identifié plus de 800 barrières érigées par un certain nombre de pays, et plusieurs représentants américains se sont plaints de « pratiques commerciales déloyales ». Cependant, tous les pays ont quelque chose à se reprocher en ce domaine. Les pratiques commerciales déloyales se rencontrent partout, et le but principal de toute nouvelle négociation commerciale consistera en un démantèlement réciproque des barrières non tarifaires par les Etats-Unis, la Communauté, le Japon et d'autres partenaires commerciaux. Dans le catalogue dressé par le GATT, les Etats-Unis figurent d'ailleurs parmi les pays qui font l'objet des attaques les plus nombreuses.

Le nombre ou l'importance des barrières non tarifaires des Six s'est réduit constamment, par suite du processus d'intégration au sein du Marché commun. Les entraves telles que les subventions aux chantiers navals, la taxe de statistique italienne et les normes techniques ont été harmonisées, réduites ou supprimées pour faciliter les échanges entre les Six. Tout cela a été également profitable aux pays non membres.

Il n'est pas de notre propos de dresser une liste exhaustive des pratiques commerciales déloyales reprochées aux Américains, mais uniquement d'exposer certains sujets d'inquiétude pour la Communauté.

Restrictions quantitatives

De 1963 à la fin de 1970, le nombre de catégories de produits visés par les restrictions quantitatives américaines

à l'importation est passé de 7 à 67. Au total, près d'un cinquième de toutes les importations américaines de produits industriels, des balais aux produits pétroliers, sont soumises à ces restrictions.

L'une des nouvelles pratiques américaines les plus gênantes est la « limitation volontaire » que les Etats-Unis imposent pour un nombre croissant de produits importants, tels que les aciers japonais et européens et les textiles synthétiques et la laine.

De 1963 à 1970 toujours, le nombre de produits touchés par les restrictions appliquées par les Etats membres de la Communauté est tombé de 76 à 65. En outre, 37 restrictions sont appliquées spécifiquement au Japon par l'un ou l'autre Etat membre et 7 autres produits japonais font l'objet de restrictions dans tous les Etats membres.

En 1970, la valeur des importations des produits industriels soumis à des restrictions quantitatives était ainsi de l'ordre de 5,1 milliards de dollars pour les Etats-Unis, mais de 0,9 milliard de dollars seulement pour la Communauté.

Méthodes d'évaluation

Bien que sa suppression ait fait partie du « paquet produits chimiques » du Kennedy-Round, l'American Selling Price est encore appliqué actuellement. Selon ce système, les droits frappant notamment les produits chimiques benzéniques et leurs dérivés (colorants, pesticides, produits pharmaceutiques et photographiques, matières plastiques, etc.) ne sont pas fixés d'après la valeur du produit importé, mais en fonction du prix du même produit de fabrication américaine. D'autres modes de calcul, comme ceux qui sont appliqués dans le système de la « liste finale », sont extrêmement compliqués et générateurs d'incertitude.

Achats gouvernementaux

Le « Buy American Act » stipule que les produits achetés par le gouvernement fédéral doivent être « made in America », à moins qu'il n'existe pas de produits nationaux similaires ou que le prix du produit de fabrication nationale soit supérieur de 6 % (ou de 50 % pour le Pentagone, qui exclut encore absolument de nombreux articles alimentaires ou d'habillement).

Entraves administratives

Toute une série de contrôles administratifs gênent également les exportations de la Communauté vers les Etats-Unis. C'est ainsi qu'aucun navire de fabrication étrangère ne peut faire du cabotage le long de la côte américaine. La réglementation en matière de marque d'origine exige un marquage des produits importés. Des mentions « made in Italy » ou « made in Japan » entraînent des complications, augmentent les coûts de production et peuvent, en outre, se traduire par une discrimination à l'égard des produits fabriqués à l'étranger. Une réglementation actuellement à l'étude, mais qui n'a pas encore pris force de loi, exigerait que toutes les bouteilles de vin soient conformes aux normes américaines, ce qui constituerait un obstacle pratiquement infranchissable pour les exportations de vin européen de qualité.

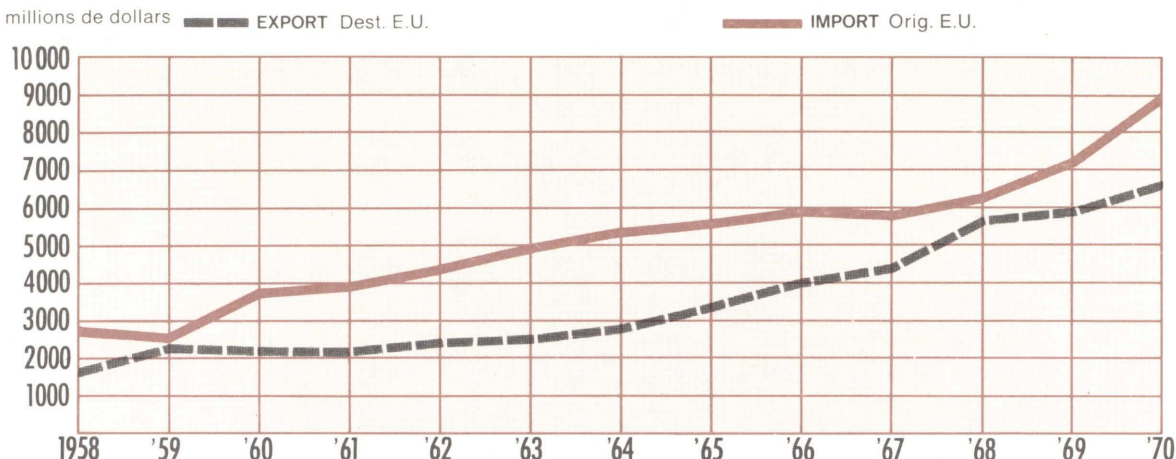
Les investissements américains en Europe

Les investissements américains en Europe déterminent actuellement dans une large mesure la physionomie des relations monétaires et commerciales entre les deux partenaires situés de part et d'autre de l'Atlantique.

La valeur comptable des investissements directs effec-

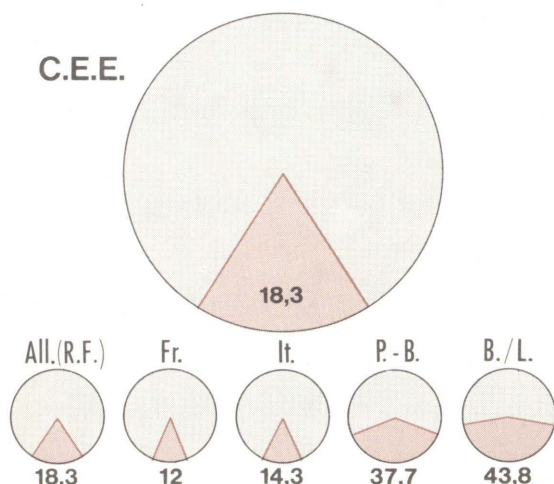
1 LES ÉCHANGES COMMERCIAUX ENTRE LA C.E.E. ET LES ÉTATS UNIS 1958-1970

En millions de dollars



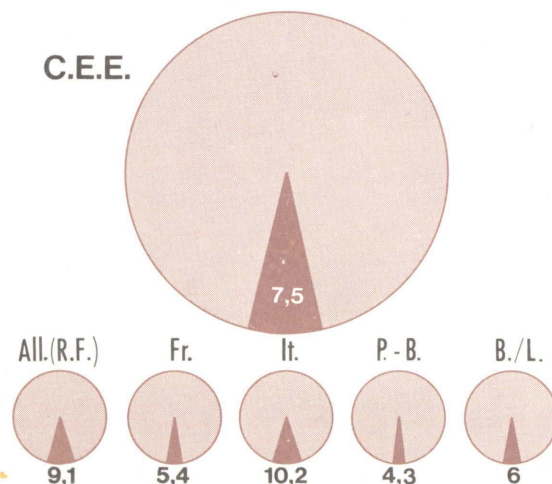
2 Part de toutes les exportations dans le produit national brut 1970 (en %)

C.E.E.



Part des exportations vers les États-Unis dans les exportations globales (en%) 1970

C.E.E.



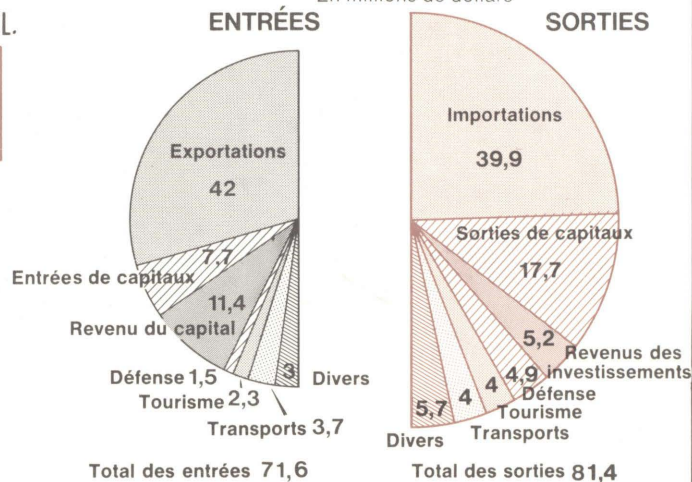
3 BALANCE COMMERCIALE EN 1970

En millions de dollars

| | C.E.E. | All.(R.F.) | Fr. | It. | P.-B. | U.E.B.L. |
|--------------|--------|------------|-------|-------|-------|----------|
| Importations | 9.038 | 3.293 | 1.896 | 1.543 | 1.308 | 998 |
| Exportations | 6.633 | 3.124 | 954 | 1.354 | | 696 |
| Déficit | | | | 502 | | |
| C.E.E. | 2.405 | 169 | 942 | 189 | 806 | 302 |

4 BALANCE DES PAIEMENTS AMÉRICAINS EN 1970

En millions de dollars



Source : Office statistique des Communautés Européennes

Source : Ministère américain du commerce « Survey of Current Business »

tués dans la Communauté à partir des Etats-Unis exclusivement a sextuplé entre 1958 et 1970, passant de 1,9 milliard à 11,7 milliards de dollars. La Communauté a été l'une des zones où les investissements américains ont marqué la plus forte expansion. En 1958, les investissements américains dans la Communauté, concernant principalement les secteurs de l'industrie pétrolière, ne représentaient que 7 % de l'ensemble des investissements américains à l'étranger. En 1969, ces investissements étaient passés à plus de 14 % du total et intéressaient pour près de 60 % le secteur des produits manufacturés.

L'accroissement est encore plus remarquable, si l'on tient compte du coût annuel des investissements américains en capital dans la Communauté, qui sont passés de 420 millions de dollars en 1958 à un record de 3,1 milliards de dollars en 1970.

Les investissements directs américains dans la Communauté ont une incidence considérable sur les exportations et, partant, sur la balance commerciale de la Communauté avec les Etats-Unis. Un nombre de plus en plus grand de produits, qu'il s'agisse d'ordinateurs ou de détergents, sont fabriqués maintenant en Europe et ne sont plus importés des Etats-Unis. En 1968, le chiffre d'affaires des filiales américaines établies dans la Communauté s'élevait à 14 milliards de dollars, contre 4,8 milliards en 1961 et 12 milliards en 1967. Le chiffre d'affaires des filiales fabriquant des produits manufacturés représentait ainsi deux fois et demie la valeur des exportations totales américaines vers la Communauté et quatre fois celle des exportations des produits manufacturés.

En revanche, les investissements directs des Six aux Etats-Unis n'ont jamais été importants. Leur valeur comptable n'était que de 1,4 milliard de dollars en 1960 et de 3,5 milliards en 1970. Cela tient en partie à la politique pratiquée par les Etats-Unis à l'égard des investissements étrangers, qui se situe à l'opposé de la pratique d'ouverture de la Communauté. Aucun investissement étranger n'est autorisé dans un certain nombre d'industries, telles que l'aviation, l'industrie électrique, les assurances, la production de boissons alcoolisées. De surcroît, la législation anti-trust américaine s'applique non seulement aux filiales américaines de sociétés étrangères, mais également à leur société-mère, ce qui a dissuadé de nombreuses firmes européennes d'investir aux Etats-Unis.

Le rapatriement des bénéfices des filiales américaines établies à l'étranger est devenu l'un des principaux éléments de la balance des paiements américaine. De 1960 à 1970, les bénéfices des investissements directs à l'étranger, rapatriés aux Etats-Unis sont passés de 2,9 milliards de dollars à 7,9 milliards sur un total de 10,8 milliards de dollars, dont 1,9 milliard de royalties (redevances pour brevets, etc.). Selon des estimations de la Commission, les firmes américaines établies dans la Communauté ont rapatrié un milliard de dollars en 1970 et réinvesti le reste de leurs bénéfices en vue de l'agrandissement de leurs installations en Europe.

Les accords préférentiels

Depuis sa création, la Communauté européenne est associée à dix-huit Etats africains et malgache. D'autres accords d'association ou préférentiels ont été négociés avec un certain nombre de pays méditerranéens (Grèce, Turquie, Tunisie, Maroc, Espagne, Israël et Malte) et trois Etats de l'Est africain (Kenya, Ouganda et Tanzanie).

Pour la majorité de ces pays, les accords ainsi conclus ne sont que le prolongement de liens historiques avec certains Etats membres de la Communauté. La reconduction des accords commerciaux existant précédemment est à la fois une nécessité économique et une obligation politique. Nombre de ces pays sont tributaires de l'accès au marché européen pour plus de la moitié de leurs exportations.

D'autres pays ont demandé l'établissement de relations spéciales avec la Communauté. Trois raisons principales ont conduit la CEE à accéder à leurs demandes :

— *Dans le cas de la Grèce et de la Turquie*, qui sont des pays européens, le but des accords est de permettre à ces pays de faire partie de la Communauté européenne en tant que membres à part entière lorsque leur économie sera suffisamment développée. Un nouveau pas dans cette direction a été fait dernièrement en ce qui concerne la Turquie, lorsque ce pays a accepté un projet prévoyant l'établissement graduel d'une union douanière avec la Communauté.

— *Dans le cas des trois pays de l'Est africain*, la Communauté a déclaré qu'elle entendait donner une suite favorable, par souci d'équité, aux demandes d'établissement de relations spéciales émanant de pays placés dans une situation économique comparable à celle des autres pays africains moins développés associés au Marché commun.

— *Dans le cas de l'Espagne, d'Israël et de Malte*, il est nécessaire, compte tenu des particularités de la zone que constitue le bassin méditerranéen, de maintenir l'équilibre économique et commercial traditionnel, dont la Communauté est le facteur principal.

Rien ne prouve jusqu'à présent que ces accords aient affecté le commerce d'un quelconque pays tiers. Depuis 1958, le volume total des importations en provenance des pays visés par ces accords s'est accru de 88 % pour la Communauté et de 17 % pour les Etats-Unis. En revanche, les exportations vers ces pays ont augmenté de 91 % pour les Etats-Unis et de 57 % seulement pour la Communauté.

Les accords passés avec les pays méditerranéens ont été très contestés par les Etats-Unis. L'ensemble de la zone méditerranéenne, à l'exception de l'Italie et de la France, n'absorbe pourtant que 6 % du total des exportations des Etats-Unis et ne fournit que 3 % de ses importations globales. L'accord passé avec la Grèce, le plus ancien et qui date de 1962, ne représente pas une discrimination pour les exportations américaines. De 1963 à 1969, l'accroissement du volume des exportations des Etats-Unis vers la Grèce s'est chiffré à 10,5 % contre 5,8 % pour l'ensemble du bassin méditerranéen. Le but des accords préférentiels est de favoriser le développement économique de ces pays, ce qui en fait des marchés plus intéressants pour l'ensemble des partenaires.

En outre, selon le Président Malfatti « ces accords constituent un premier pas dans le sens d'une plus grande présence de l'Europe en Méditerranée en tant que facteur d'équilibre et de paix. Je ne crois pas que quelqu'un puisse mettre en doute le rôle constructif que l'Europe peut jouer en réduisant les tensions et les pressions auxquelles sont soumis les pays riverains de la Méditerranée. Il est vrai que ce rôle ne peut pas se borner à accorder certains avantages tarifaires pour des produits tels que les agrumes. La Communauté n'a pas, pour le moment, d'autre moyen d'assistance. La Commission est consciente de cette lacune. Nous continuons et continuerons à chercher des moyens plus appropriés et plus efficaces pour atteindre nos objectifs ».

Les relations commerciales avec le Japon

Plusieurs représentants américains ont voulu expliquer l'accroissement rapide des exportations japonaises vers le marché américain par un prétendu protectionnisme de la Communauté européenne à l'égard des produits japonais. Mais cet argument n'est absolument pas confirmé par les faits.

Depuis 1958, les exportations du Japon vers la Communauté ont plus que décuplé, passant de 117 millions de dollars à 1,23 milliard en 1970. Au cours de la même période, les importations de produits communautaires sont

passées de 139 millions de dollars à 986 millions de dollars. Il est vrai que le Japon ne trouve pas dans la Communauté le même marché d'exportation que celui dont il dispose aux Etats-Unis. En effet, en 1970, 30,7 % des exportations japonaises étaient destinées aux Etats-Unis et 6,7 % seulement au Marché commun. Toutefois, cette différence est due à la concurrence qui s'exerce sur le marché européen et à des barrières naturelles et non pas commerciales.

Les firmes japonaises et celles de la Communauté se concentrent souvent sur les mêmes industries et produisent un grand nombre de produits identiques, tels que les appareils électroniques d'usage courant, les petites automobiles et les textiles. De plus, le marché américain n'est séparé du Japon que par un océan ; le marché européen l'est par deux océans. Les frais de transport supplémentaires qui viennent s'ajouter à une vive concurrence rendent le marché européen beaucoup moins intéressant pour le Japon.

Certaines restrictions quantitatives, comme il en existe également aux Etats-Unis, sont, il est vrai, encore appliquées par des pays membres de la Communauté à l'égard des produits japonais. Cependant, la Communauté est en train de négocier avec le Japon son premier accord commercial destiné à remplacer les quatre anciens accords bilatéraux avec le Benelux, la France, la République fédérale et l'Italie. L'objet de cet accord est une réduction réciproque de 75 % des restrictions quantitatives.

Il faut enfin souligner que les réactions aux mesures commerciales des Etats-Unis « pourraient, comme l'a dit le Président Malfatti, provoquer une diversification des courants d'exportation des pays industrialisés, qui étaient jusqu'ici fortement orientés vers le marché américain : le Japon, par exemple, pourrait intensifier son effort de pénétration sur nos marchés ».

Le commerce et la situation monétaire

Au cours de la réunion spéciale du Conseil du GATT le 24 août 1971, le représentant de la Communauté a noté « que la balance commerciale constitue un poste relativement peu important dans la balance des paiements des Etats-Unis, en particulier si on la compare au poste correspondant aux revenus nets des investissements directs à l'étranger ou au poste des sorties nettes de capitaux pour le financement de ces investissements directs ».

Au cours de la période 1960-1964, l'excédent de la balance commerciale des Etats-Unis était considérable, puisqu'il s'établissait en moyenne à 5,4 milliards de dollars

par an. Cependant, au cours de la période 1965-1970, l'excédent commercial a diminué, bien qu'il représentât encore 2,1 milliards de dollars en 1970. Cette réduction était due essentiellement à l'inflation intérieure et à une faible productivité. Le taux d'inflation aux Etats-Unis a atteint 8 % en 1971 par rapport à 2 à 3 % au début et au milieu des années 60. Les gains de productivité ont été extrêmement faibles, et pratiquement nuls en 1969 et 1970. Les exportations américaines s'en sont trouvées de plus en plus affaiblies face à la concurrence étrangère. Cependant, en même temps que l'excédent commercial s'amenuisait, les sorties de capitaux continuaient au même rythme, malgré les mesures américaines prises en vue de les ralentir. Ce nouvel avantage que représentait le revenu des investissements américains à l'étranger pour la balance des paiements ne suffisait même plus à en assurer l'équilibre.

Le déficit de la balance des opérations en capital, qui était important dès le début des années 60, a dû être financé par des ventes limitées d'or et par l'accumulation d'importants avoirs en dollars, en particulier par les banques centrales européennes, ou de liquidités (euro-dollars) par le secteur privé.

Ainsi, les échanges n'expliquent pas les déficits de la balance des paiements américains enregistrés presque chaque année depuis 1950. En tout état de cause, les Etats-Unis ont d'ores et déjà une balance commerciale largement excédentaire vis-à-vis de la Communauté et celle-ci « reste convaincue que les mesures commerciales ne sauraient permettre aux autorités américaines de surmonter les graves difficultés auxquelles elles doivent faire face ; elle ne peut admettre les raisons invoquées pour expliquer ces difficultés ».

Conclusion

Les deux plus grandes puissances commerciales du monde ont une responsabilité particulière dans le maintien de la stabilité monétaire mondiale et du niveau des échanges internationaux. Il y va de la prospérité de leurs populations et de la structure de toute l'économie internationale. « La Commission ne pense pas que la politique suivie à l'intérieur de la Communauté ait créé des situations de *concurrence déloyale* dans les rapports avec les Etats-Unis et d'autres pays non membres. » Au contraire, la Communauté soutient fermement que sa création, comme la politique qu'elle a suivie depuis 1958, ont été profitables aux intérêts américains. Comme on l'a montré ci-dessus, cela est vrai dans tous les domaines, qu'il s'agisse des échanges commerciaux en général, de l'agriculture ou des investissements directs américains en Europe.

L'éducation permanente dans la construction de l'Europe

Les Ministres de l'Education des six pays de la Communauté se sont réunis pour la première fois à Bruxelles le 16 novembre 1971 pour commencer une coopération concrète dans certains domaines de l'éducation. Ils ont notamment approuvé la création à Florence d'un Institut Universitaire Européen. Ils ont mis à l'étude la possibilité d'accélérer la reconnaissance mutuelle des diplômes et d'examiner l'opportunité de créer un Centre européen de l'Education. Ce Centre devrait, entre autres, se pencher sur tous les problèmes éducatifs qui se posent aujourd'hui aux sociétés industrialisées et notamment sur l'éducation permanente. C'est dans cette optique que nous présentons cette fiche sur l'un des problèmes éducatifs majeurs de notre temps.

Le Traité de Rome a prévu des actions, notamment en matière de formation professionnelle et de reconnaissance mutuelle des diplômes, qui touchent au domaine de l'éducation permanente. Mais, comme le souligne le communiqué de la première rencontre des Ministres de l'Education des Etats membres des Communautés européennes, il convient de compléter ces actions par une coopération accrue dans le domaine de l'éducation proprement dite.

Une idée neuve

Les sociétés modernes, en Europe comme dans le reste du monde, sont confrontées à la nécessité de supporter, d'assimiler ou d'engendrer des changements dont le rythme et l'ampleur ne cessent de s'accroître.

C'est dans ce contexte que la notion d'éducation permanente a fait son apparition. Elle en est au stade de la recherche et de l'expérimentation. Elle a été dégagée à partir de préoccupations très diverses. Bien que son contenu ne soit peut-être pas rigoureusement défini, on s'accorde généralement à considérer qu'elle repose sur deux idées-force.

D'une part, l'éducation ne peut pas se limiter à une période de l'existence, celle qui précède l'entrée dans la vie dite « active » ou « adulte ». Son temps est celui de la vie tout entière. Toute personne doit pouvoir reprendre son éducation quand elle le désire. Cela implique une continuité véritable entre l'éducation des jeunes et des adultes et une grande souplesse dans les structures et les programmes, qui ne doivent pas être organisés comme des ensembles définitivement constitués, séparés les uns des autres.

D'autre part, il importe d'assurer la continuité entre les divers domaines de l'éducation, qu'il s'agisse de l'acquisition des connaissances et des savoir-faire pour l'exercice d'un métier, ou de la compréhension critique de la culture et de la vie sociale. Tout en respectant la diversité des types de formation, l'éducation doit tendre à ce que chaque homme puisse relier entre elles les différentes sphères de son savoir et de son action. Cela suppose qu'on soit attentif aux motivations et aux aspirations des personnes, que les types de formation particuliers soient suffisamment ouverts et qu'une collaboration s'établisse entre les diverses instances éducatives.

L'éducation permanente ne consiste donc pas à ajouter aux moyens traditionnels de formation scolaire et universitaire des moyens de formation, de réadaptation, de perfectionnement et de recyclage pour les adultes. Elle implique une refonte de tout le système éducatif, qui permette un va-et-vient entre la formation et la vie active, favorise l'intégration des diverses activités éducatives et aide avant tout chaque personne à acquérir son autonomie.

Education de tout l'homme dans toutes les dimensions et dans toute la durée de son existence personnelle et sociale, l'éducation permanente recouvre l'ensemble des centres d'intérêt autour desquels s'ordonne cette existence. Elle comporte la totalité des moyens scolaires et extra-scolaires destinés à développer les facultés et les aptitudes qui permettront à cet homme de mieux maîtriser la vie qui est en lui et autour de lui.

L'éducation permanente tend ainsi à relever le défi de la civilisation technique, auquel les systèmes traditionnels sont de moins en moins aptes à répondre. L'évolution des sciences et des techniques transforme en quelques années les conditions de vie des hommes. L'adulte a désormais besoin de renouveler fréquemment ses connaissances et ses aptitudes au cours de son existence. C'est surtout dans la vie professionnelle que cette nécessité est aujourd'hui reconnue, mais elle n'est pas moins grande dans les autres domaines de la vie. Le citoyen, l'époux, l'utilisateur des mass média, etc. affrontent quotidiennement des problèmes qu'ils maîtrisent de plus en plus difficilement au fur et à mesure que le changement s'accélère. L'éducation permanente peut les y aider.

Mais la crise de l'éducation tient à des raisons plus profondes. Elle est le reflet des carences d'une société trop cloisonnée, trop centralisée, trop préoccupée de l'agencement des moyens et de la recherche de l'efficacité, et somme toute peu favorable à une prise de conscience autonome des

finalités de la vie sociale et à une action en vue d'ordonner les moyens à ces fins. L'éducation permanente vise à remédier aux tendances suivantes dans la formation :

- le cloisonnement entre les instances éducatives (familles, écoles, organisations culturelles et sociales, etc.), la coupure accentuée entre chaque instance et la vie sociale ;
- la centralisation dans les systèmes éducatifs complexes (écoles, universités) et du même coup le développement, entre l'enseignant et l'enseigné, d'une relation verticale qui favorise plus la transmission de notions que l'éveil des personnalités ;
- la tendance à réduire l'éducation à l'acquisition d'un bagage de connaissances et de savoir-faire, le manque d'attention aux motivations de l'« éduqué », la négligence des questions relatives au sens de l'action humaine et de la vie en société.

Dans la pratique toutefois l'éducation permanente est trop souvent réduite au champ de l'éducation professionnelle des adultes. Le but est alors d'aider l'individu à remplir une fonction de production ; il risque de l'emporter sur toute autre considération dans une société trop largement dominée par le souci de rendement immédiat dans le domaine économique. Sans contester la nécessité d'une formation professionnelle permanente, il faut souligner qu'une conception essentiellement utilitaire ne répond pas aux exigences de l'éducation. Celle-ci doit être envisagée *dans toute son extension*.

Il ne s'agit pas seulement de préparer les hommes à remplir des fonctions déterminées dans la société, mais de les aider à s'informer et à s'exprimer, à élucider les finalités de l'homme et de la société, à en juger par eux-mêmes et à agir en fonction de convictions personnelles et raisonnées.

Parce qu'elle ne peut mettre entre parenthèses la question du sens de la vie, l'éducation permanente implique la reconnaissance d'une diversité de demandes, de motivations et de choix qu'on ne peut arbitrairement réduire à l'unité. Apprendre à reconnaître les conflits, à les faire émerger à la conscience, à les assumer et à en trouver les modes de régulation, constitue certainement l'un des aspects d'une éducation qui doit aider à vivre dans une société de plus en plus différenciée et donc souvent plus conflictuelle.

L'important est que chacun soit capable de rendre compte de ses choix, d'en discuter avec ceux qui ont d'autres conceptions, de participer aux négociations ou aux arbitrages qui rendront possibles des convergences et des accords sur des objectifs déterminés.

La dimension européenne

Les pays qui constituent la Communauté européenne, ou qui se préparent à y entrer, se sont engagés dans la voie d'une union sans cesse plus étroite, qui doit les mener à l'intégration économique et tend à les conduire vers l'union politique. Au cœur de cette évolution, l'éducation permanente a naturellement sa place.

Une intégration économique plus poussée et, *a fortiori*, une union politique ne sauraient aller sans un projet de société. Le risque est qu'on en reste à une perspective de pure croissance économique. La chance s'offre de tenter une construction entièrement nouvelle.

Mettre à la disposition de tous de réelles possibilités de développement économique, social et culturel, instituer un partage des responsabilités et des décisions, concevoir et orienter le développement de l'Europe en fonction d'un développement solidaire de l'humanité : telles sont quelques-unes des questions fondamentales qu'on ne peut éviter de débattre et auxquelles il faudra bien s'efforcer de donner des réponses. Face à cette situation, le problème des finalités et des moyens de l'éducation prend nécessairement une dimension communautaire.

1. Points de rencontre actuels

Les Etats membres de la Communauté européenne commencent à se préoccuper de mettre en place des systèmes d'éducation permanente. Les actions à mener dans ce domaine relèvent, il est vrai, en premier lieu de leurs compétences. Mais des études communes leur permettraient de dégager des moyens qui soient à la mesure des problèmes. Des solutions communes éviteraient que leurs chemins ne divergent irrémédiablement. Les institutions de la Communauté, dont les compétences en la matière sont limitées, ont leur rôle à jouer pour favoriser cette indispensable coopération. Elles ont d'ailleurs commencé à le faire dans certains domaines où les traités et la mise en œuvre des politiques communes appelaient leur intervention.

La formation professionnelle

C'est ainsi que les orientations en matière de formation professionnelle arrêtées par le Conseil, le 26 juillet 1971, préconisent notamment la poursuite et le développement :

- des échanges d'information entre les Etats membres sur :
 - les nouvelles méthodes pédagogiques et les nouveaux principes didactiques (entre autres enseignement par correspondance, enseignement programmé, utilisation des ordinateurs et des vidéocassettes) ;
 - les moyens tendant à faciliter le passage de la formation générale à la formation professionnelle ;
 - les réformes des systèmes d'éducation et de formation professionnelle qui sont en cours dans tous les Etats membres ;
- des travaux concernant le rapprochement des niveaux de formation des Etats membres, dans le double but d'améliorer la formation et de faciliter la libre circulation des personnes dans la Communauté.

Ces échanges et ces travaux sont susceptibles de s'insérer dans une perspective d'éducation permanente, dans la mesure où ils favorisent une prise d'autonomie des personnes et contribuent à créer les conditions d'une plus grande perméabilité entre les types de formation et les systèmes éducatifs des pays membres.

Le Fonds social européen

Le Fonds social européen « rénové » n'est pas à proprement parler un instrument d'éducation permanente. Mais visant, sous certaines conditions, à réaliser l'insertion ou la réinsertion dans l'activité économique de travailleurs affectés par des mutations d'emplois, ainsi que de chômeurs, de travailleurs en situation de sous-emploi et de catégories de personnes particulièrement défavorisées, il peut faciliter la mise en œuvre de programmes d'éducation permanente.

Ses interventions s'appliqueront à des situations dans lesquelles il est particulièrement important que les mesures de réadaptation professionnelle soient accompagnées d'actions d'information et de formation socio-économiques. Elles concerneront souvent des personnes qui souffrent à la fois d'un défaut de formation professionnelle et d'une insuffisance de formation générale. Il conviendra donc que plusieurs genres d'actions de formation puissent être combinés, dans des programmes au champ suffisamment étendu pour constituer une véritable éducation permanente.

La réforme de l'agriculture

Sur la base des propositions de la Commission pour la réforme de l'agriculture, le Conseil a adopté, le 25 mai 1971, une résolution qui prévoit notamment l'institution par les Etats membres d'un régime d'encouragement :

- à la création ou au développement de services destinés à donner aux personnes travaillant dans l'agriculture les informations et conseils dont elles peuvent avoir besoin pour décider de leur avenir professionnel (ce régime concerne également la formation et le perfectionnement de conseillers socio-économiques spécialisés) ;

— à la formation et au perfectionnement professionnels de personnes travaillant dans l'agriculture et qui continuent leur activité.

Ces actions bénéficient d'aides financières des Etats membres et de la Communauté. Elles peuvent aider à lever certains obstacles qui empêchent les agriculteurs d'accéder à une formation répondant à leurs besoins et à leurs aspirations. Toutefois, pour que ces mesures débouchent sur une éducation permanente, il importe que les services d'information socio-économique ne se contentent pas de fournir une série de renseignements mais soient réellement à l'écoute des problèmes des agriculteurs et que, d'autre part, il y ait entre leurs interventions et celles des centres de formation, de perfectionnement ou de conversion professionnelle assez de continuité et de cohérence.

Science, technologie, industrie

Les instances communautaires se préoccupent de la formation des scientifiques, des techniciens et des cadres de l'industrie. En 1967, le Conseil instituait un groupe « Politique de la recherche scientifique et technique » (PREST) dont les premiers travaux ont porté sur l'enseignement post-gradué, l'échange des scientifiques et la formation des informaticiens.

La Commission, dans son « mémorandum sur la politique industrielle » du 18 mars 1970, a soulevé notamment les problèmes de la formation des cadres supérieurs de gestion, du recrutement des ingénieurs, chercheurs et spécialistes de haute qualification et de l'adaptation de l'enseignement général aux besoins d'une économie en rapide transformation.

Ces problèmes demandent à être vus dans une optique d'éducation permanente. Deux points peuvent être cités à titre d'exemple :

- la complémentarité des enseignements, nécessaire pour assurer entre eux une suffisante perméabilité ;
- les relations entre l'enseignement supérieur et la recherche : mis à part les très grands centres de recherche, ne convient-il pas de maintenir dans les universités des activités de recherche qui permettent de donner à la formation toutes ses dimensions ?

2. L'avenir : une vision large de l'éducation permanente

Les actions précédemment mentionnées sont liées pour la plupart à une profonde transformation des structures de l'économie. Cette transformation ne peut en aucun cas être considérée comme un but en soi, mais elle renvoie aux finalités de la société et, dans le cas présent, de la construction d'une Europe consciente de ses valeurs et de ses responsabilités. Les problèmes d'éducation permanente ne sauraient donc être traités au niveau communautaire seulement à propos de l'intégration économique, en ordre dispersé, comme des problèmes marginaux. Il importe qu'ils le soient pour eux-mêmes, dans toute leur extension. L'adaptation des hommes à l'évolution de l'économie, si importante soit-elle, l'est beaucoup moins que l'adaptation de la formation aux hommes.

Education permanente et participation à la vie sociale et politique

A l'acquisition d'une base de connaissances socio-économiques et politiques qui demandera à être sans cesse complétée et renouvelée, il convient de joindre une information appropriée sur les problèmes que pose la construction de l'Europe et sur les choix qu'elle implique. Ces informations et ces connaissances devraient être mises en relation avec celles qui concernent la vie professionnelle et la vie sociale de chaque individu et de chaque groupe.

Mais une connaissance des mécanismes et des rouages n'est pas suffisante. La grande question est de savoir dans quel but ces mécanismes et ces rouages fonctionnent, quelle

Europe est en train de se construire. Dans une société pluraliste et évolutive, les réponses ne peuvent être données d'en haut et d'une manière prédéterminée. L'éducation permanente ne peut négliger les motivations, les aspirations et les choix qui s'expriment à travers les divers groupes représentatifs des milieux sociaux et de l'opinion. La confrontation et la rencontre de courants culturels différents n'est pas moins essentielle pour la construction de l'Europe que les efforts en vue d'organiser un ensemble plurinational.

La Communauté européenne ne saurait se replier sur elle-même. La gravité de la question mondiale du sous-développement justifie qu'on porte une attention particulière, dans l'éducation permanente, à une connaissance et à une compréhension des interdépendances entre la construction de l'Europe et l'évolution des pays en voie de développement. Dans la définition de leurs propres objectifs, les Européens doivent prendre en considération les besoins et les aspirations du tiers monde. Il importe notamment que les individus et les groupes apprennent à reconnaître la nécessité de changements de structures économiques et de conversions d'activités, chaque fois qu'ils sont nécessaires pour rétablir une certaine égalité des chances au bénéfice des pays moins développés.

L'une des orientations de l'information des Communautés européennes marque un premier pas dans le sens de préoccupations plus larges, d'ordre socio-économique. Elle consiste à coopérer avec des organismes éducatifs agissant dans divers milieux, à leur fournir des informations appropriées sur la vie de la Communauté et ses relations avec le reste du monde, mais aussi à aider ces organismes à créer leurs propres structures européennes. Ainsi peuvent-ils mettre en commun des expériences nationales en matière d'éducation des jeunes et des adultes, et élaborer des programmes de formation adaptés aux réalités européennes nouvelles.

Education permanente et autres activités de l'homme

Une éducation permanente qui s'en tiendrait aux aspects professionnels, socio-économiques et politiques courrait le risque de rester encore utilitaire et de manquer son objet. L'homme doit constamment s'efforcer de conquérir sa liberté par rapport à bien d'autres types de relations humaines et en définitive par rapport à lui-même. Les nouveaux aspects de la vie urbaine, les changements qui affectent la vie du couple et de la famille, la diffusion de nouveaux moyens d'accès à l'information et à la culture, etc., mettent en cause des aspects essentiels de l'éducation permanente.

Les valeurs traditionnelles de la civilisation européenne se trouvent battues en brèche. Sauront-elles trouver leur expression sous d'autres formes et la société européenne saura-t-elle s'ouvrir à des valeurs nouvelles ?

Education permanente et rencontre des cultures

Il est nécessaire de favoriser la communication et l'échange entre personnes de nations, de langues et de cultures différentes. Les conceptions et les systèmes de formation diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. Vouloir tout enfermer dans un seul modèle serait illusoire et, à supposer qu'on le tente, conduirait à un appauvrissement du contenu de la formation. Les interdépendances déjà si prononcées et les perspectives d'avenir appellent cependant un dépassement des cloisonnements nationaux. Si cet effort ne doit pas, bien entendu, se limiter aux pays membres de la Communauté européenne, il est, à leur égard, particulièrement urgent.

3. Les agents de l'éducation permanente

Pour que les actions de croissance européenne puissent se développer, les gouvernements, les instances communautaires et les divers groupements et organisations à travers lesquels s'expriment les forces vives de la société, auront

à dégager une vision globale de l'éducation et à mettre en œuvre les moyens correspondants. La création au sein de la Commission des Communautés européennes d'un « Groupe de l'enseignement et de l'éducation » et la première rencontre des Ministres de l'Éducation des pays membres peuvent ouvrir la voie à un progrès.

Une éducation qui se veut ouverte et multidimensionnelle doit être en effet « multipartite » quant à ses agents. C'est essentiellement à ces derniers qu'il appartient de prendre en charge l'éducation, d'élaborer et de réaliser des projets en y intégrant les moyens techniques nécessaires.

S'il convient donc que des institutions fort diverses puissent prendre l'initiative d'actions d'éducation permanente — écoles, universités, entreprises, syndicats, mouvements sociaux, associations culturelles, institutions éducatives à caractère privé — il faut aussi qu'au sein de ces institutions les différents partenaires puissent s'exprimer, jouer un rôle actif et poser des actes responsables.

Cependant, de la multiplicité des agents de l'éducation permanente peut naître ici ou là une certaine insuffisance. Pour l'éviter, il semble qu'il faille tendre à la mise en place de dispositifs tout à la fois complexes et souples où se retrouveraient plusieurs des agents évoqués ci-dessus. Ces dispositifs pourraient être occasionnels, c'est-à-dire limités à une opération particulière, ou de plus longue durée, avec un système institutionnel plus élaboré. Qu'on choisisse l'une ou l'autre formule, il serait nécessaire d'établir des liens qui tiennent compte des nouvelles dimensions européennes et permettent de mieux faire face aux problèmes communs.

Ecoles et universités

Dans une optique d'éducation permanente, l'école et l'université devraient donner à chacun les moyens de se situer personnellement dans le milieu européen où sa vie se déroulera. Cela implique que l'accent soit mis, dans la formation, sur ce qui peut favoriser la rencontre des autres cultures et que soit donnée la place qu'elles méritent aux questions relatives à la construction de l'Europe.

D'autre part, dans le cadre d'une intégration européenne plus poussée, l'acquisition de la formation n'interviendra plus nécessairement dans le seul pays d'origine ; elle pourra et devra même dans certains cas être acquise en partie dans d'autres pays de la Communauté. Il importerait donc que la réforme de l'école et de l'université dans les pays membres s'effectue de manière concertée. Ainsi pourraient être facilitées l'équivalence des niveaux d'étude et celle des diplômes, certificats et autres titres prévus par le traité de Rome.

Entreprises

L'éducation permanente intéresse les entreprises et les organisations professionnelles à un double titre. Elles ont avantage à soigner la formation de leur personnel en vue d'une plus grande efficacité et d'un meilleur rendement. Elles ont encore à se préoccuper du financement de la formation, et aussi du temps pendant lequel elle va se dérouler ; celui-ci pourra de moins en moins être pris sur le temps des loisirs.

Une tendance à la gestion paritaire de la formation professionnelle se manifeste dans les pays membres. Il est de plus en plus souhaité que la formation professionnelle soit accompagnée d'une formation plus large. Pour répondre

à ce besoin, les entreprises seront amenées soit à faciliter l'accès de leur personnel à des actions d'éducation permanente relevant d'autres instances, soit à s'associer à d'autres partenaires (écoles, universités, organisations d'éducation des adultes). Des formules comme le « crédit d'heures » ou le « congé-éducation », rémunérés par l'entreprise ou avec le concours de fonds publics, et assurant la participation des syndicats au choix des cours de formation, commencent à être mises en pratique dans les pays membres. Dans une perspective d'intégration européenne, il y aurait intérêt à ce que ces évolutions soient concertées.

Organisations syndicales

Les organisations ouvrières considèrent que l'éducation permanente doit largement tenir compte du milieu et des conditions de vie des travailleurs, et devra toujours assurer, en même temps que la formation individuelle, l'élargissement de la participation effective des travailleurs à toutes les décisions les concernant. Dans le cadre de l'intégration européenne, l'extension du champ d'action syndicale appelle une extension du champ de la formation, en vue de tenir compte d'éléments tels que les nouvelles dimensions économiques et les politiques communes, les mutations industrielles, les concentrations d'entreprises et l'éloignement des centres de décisions, etc.

De même, les organisations agricoles, directement intéressées par les problèmes de restructuration de l'agriculture européenne, ont à se préoccuper, poursuivant l'effort qu'elles ont pour la plupart entrepris, d'ouvrir à leurs membres des possibilités d'éducation permanente leur permettant de mieux maîtriser les nouvelles données socio-économiques.

Centres d'éducation extra-scolaires

La multiplication dans les pays de la Communauté de centres d'éducation extra-scolaires à caractère privé ou semi-public (mouvements de jeunesse, associations culturelles et d'éducation populaire, *Volkshochschulen*, etc.) semble indiquer qu'ils répondent à des besoins non satisfaits par ailleurs. Leur souplesse institutionnelle leur a sans doute permis d'attirer un certain nombre de novateurs et de mettre en œuvre une créativité latente qui ne trouvait pas à s'exprimer dans d'autres institutions éducatives. Ces centres auraient intérêt, comme plusieurs le font déjà, à s'ouvrir aux dimensions européennes dans leurs programmes d'activité et dans la coopération avec des organismes similaires d'autres pays.

Faire l'Europe ne consiste pas seulement à réaliser un Marché commun, mais à édifier une Communauté d'hommes qui soit en mesure de maîtriser la civilisation technique, pour un surcroît de responsabilité et de liberté, au service de tous les peuples. Comment cette Communauté pourrait-elle naître si ceux qui en font partie n'étaient pas préparés à affronter les grandes mutations d'aujourd'hui, à entrer dans la voie de la rencontre des cultures, à influencer sur les finalités et les modalités de la construction de l'Europe, à l'intérieur de celle-ci et dans ses relations avec les autres peuples, en particulier ceux du tiers monde ? L'éducation permanente aidera les Européens à assumer les vraies dimensions de l'œuvre à accomplir.

Orientations préliminaires pour un programme de politique sociale communautaire

Le 17 mars 1971, la Commission des Communautés a rendu public un document qui envisage les perspectives de la politique sociale communautaire dans les prochaines années. Il ne s'agit donc pas de la définition d'une politique sociale, mais d'une sorte de document de travail dont le but essentiel est de « provoquer une réflexion très large pour permettre de préciser progressivement un programme d'action cohérent en vue de réaliser par étapes l'étroite concertation des politiques sociales des Etats membres... » Ce document s'inscrit donc dans la suite de la résolution prise par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernements réunis à La Haye en décembre 1969.

Le document est soumis au Conseil des Ministres, au Parlement européen, au Comité économique et social ainsi qu'aux partenaires sociaux.

Dès l'abord, le document de la Commission rappelle que, dans une première phase, l'amélioration des conditions de vie et de travail était attendue comme résultat du fonctionnement du Marché commun.

L'analyse de la situation dans son évolution montre que cette harmonisation spontanée se fait attendre...

Un autre élément est, entre-temps entré en ligne de compte : les perspectives ouvertes par la réalisation de l'union économique et monétaire. « La nécessaire cohérence entre les aspects économiques et sociaux du processus d'intégration s'imposera de plus en plus. » Par ailleurs, la réalisation de cette union pourra contribuer à la réalisation de ce que le document de la Commission appelle les « grandes finalités de la société » et qu'il énumère :

- le plein emploi et un meilleur emploi assurant à chacun sa place dans la vie active ;
- une plus grande justice sociale, par une répartition plus équitable des revenus et des patrimoines et par la garantie d'une protection optimale de l'homme dans diverses circonstances de la vie (maladie, chômage, vieillesse, etc.) ;
- une meilleure qualité de vie qui ne comporte pas seulement une amélioration des conditions de travail, mais aussi la sauvegarde de l'environnement, l'amélioration de l'habitat, etc.

C'est dans la mesure où la réalisation de cette union économique et monétaire amènera plus de bien-être que l'intégration européenne entraînera l'adhésion de la population. « Ceci implique la réalisation et le renforcement

d'une démocratie économique et sociale comportant aussi bien la démocratisation des structures économiques et sociales que l'affirmation du rôle et des responsabilités autonomes des partenaires sociaux au niveau communautaire. »

Par ailleurs, il n'est pas suffisant que les politiques économiques prennent largement en considération les objectifs sociaux — ce qui est fondamental — il faut, de plus, que ces politiques s'articulent les unes aux autres dans un programme d'ensemble coordonné au niveau de la Communauté.

L'évolution de la situation sociale

Le document de la Commission analyse d'abord à gros traits l'évolution de la situation dans la Communauté au cours de la dernière décennie. Bien que les statistiques soient encore sous de nombreux points déficientes, l'analyse montre cependant que l'harmonisation spontanée par le simple mécanisme de l'intégration économique n'a pas suffi à régler les problèmes.

1. Emploi et formation professionnelle

De 1958 à 1970, l'accroissement de la population active a été moins rapide que l'accroissement de la population totale. La population inactive (jusqu'à 14 ans et 65 ans et plus) est passée de moins de 34 % en 1958 à plus de 36 % en 1970. Malgré l'augmentation du nombre de personnes

occupées d'environ 2 millions et demi, le taux d'activité a donc régressé.

D'importantes mutations se sont produites : augmentation croissante de la proportion des employés et cadres et diminution de celle des ouvriers, diminution de l'emploi dans l'agriculture et les secteurs industriels en régression, accroissement dans le tertiaire et les industries en expansion.

Le niveau de l'emploi a été très élevé, entraînant des pénuries de main-d'œuvre dans certaines régions qui ont fait appel à des travailleurs migrants provenant de plus en plus des pays tiers. De plus de 65 000 en 1958, le nombre de travailleurs permanents des pays tiers nouvellement entrés est passé en 1970 à plus de 690 000.

Et cependant un certain chômage a subsisté (2 500 000 en 1958, 1 260 000 en 1970), surtout dans les régions périphériques de la Communauté et dans les régions à mono-industrie ou en déclin ; on constate enfin de grandes inégalités dans le taux d'activité et dans la nature de l'emploi de la main-d'œuvre féminine.

2. Revenus et patrimoines

Au cours de la période 1958-1970, les revenus réels, tant salariaux que non salariaux, ont augmenté en moyenne de 5 % par an. Cependant, le document de la Commission souligne que, dans ce domaine, des disparités importantes subsistent. « Les chances offertes par la croissance économique pour apporter des corrections à la répartition existante des revenus et des patrimoines, ont été insuffisamment exploitées. »

Par ailleurs, malgré les progrès considérables réalisés en matière de sécurité sociale des pensionnés et des invalides, on constate encore la persistance d'une « régression du niveau social » lorsque le travailleur quitte la vie active. L'écart de niveau est plus grand encore pour les veuves, les orphelins, les handicapés. Les indemnités de sécurité sociale ne maintiennent pas, la plupart du temps, le niveau de vie.

Les disparités ne se situent pas uniquement chez les inactifs. Chez les actifs, des disparités entre régions subsistent ; une sensible inégalité de fait persiste entre les revenus des hommes et des femmes au travail, à qualification similaire.

En ce qui concerne les patrimoines et la propriété, les travailleurs salariés ne participent que dans une faible mesure à leur constitution.

La sécurité sociale a été caractérisée par l'extension du champ d'application à de nouvelles catégories de personnes et par un développement sensible des prestations du point de vue quantitatif et qualitatif. En même temps, on assiste à une augmentation « spontanée » du montant global des prestations sociales, due notamment à l'évolution des structures démographiques et à l'augmentation des dépenses médicales (liée entre autres au progrès de la médecine). D'où des difficultés de financement et la nécessité d'effectuer des choix pour assurer le redressement financier des régimes de sécurité sociale.

3. Conditions de travail et de vie

La réduction de la durée du travail est certainement un des éléments de l'amélioration des conditions de vie. Il faut cependant considérer surtout la durée effective du travail, qui tient compte des heures supplémentaires effectuées : elle

n'a guère changé en France entre 1958 et 1970, elle a diminué en moyenne d'une heure et demie en Allemagne, de plus de deux heures en Italie, de trois heures en Belgique et de quatre heures environ aux Pays-Bas.

De plus en plus la situation des ouvriers tend à se rapprocher de celle des employés dans les domaines du salaire, des conditions de travail et du droit social. On peut rappeler à titre d'exemple les réalisations en faveur de la mensualisation du salaire.

Les relations professionnelles sont marquées par une complexité croissante. Deux phénomènes principaux peuvent être observés : « D'une part, les forces traditionnelles — Etats, organisations d'employeurs et de travailleurs — trouvent des bases d'entente pragmatique de plus en plus larges, d'autre part, l'équilibre réalisé par ces protagonistes classiques de la politique sociale est troublé tant par l'intervention de nouveaux groupes d'intérêt organisés que par des actions directes de la base. »

Si des progrès ont été réalisés en sécurité et hygiène du travail, des problèmes nouveaux voient le jour. La fatigue, par exemple, change d'aspect. Le nombre des accidents du travail diminue, celui des accidents en général s'accroît. Pollutions et nuisances sont de plus en plus menaçantes. « Le développement de la civilisation industrielle empêche souvent que les hommes puissent profiter des réalisations de cette civilisation qui normalement devrait les libérer. »

Les objectifs sociaux

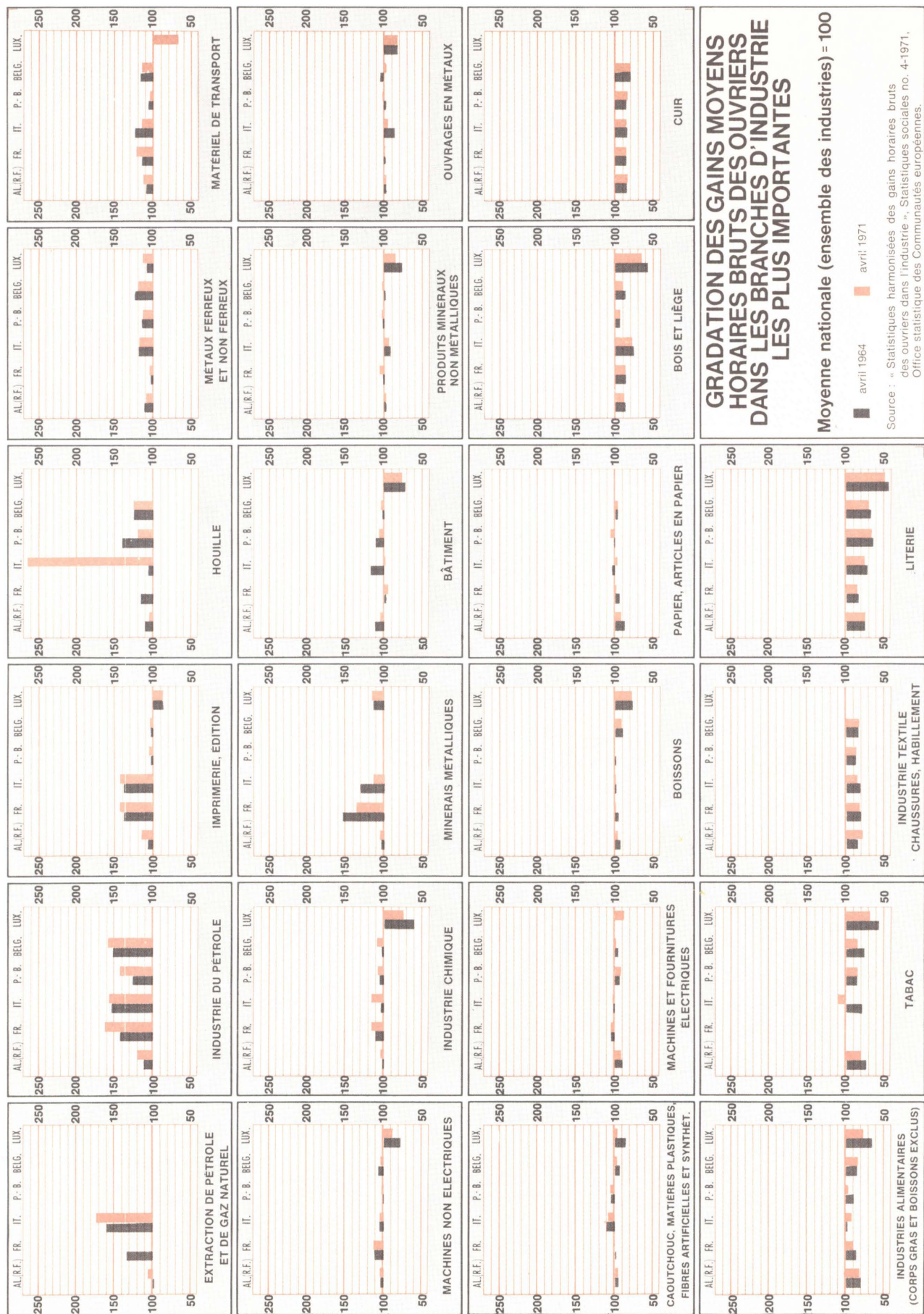
A partir de l'analyse qui précède, la Commission dégage les « objectifs sociaux » dont la définition doit permettre de déterminer les priorités à assigner à la politique sociale communautaire. Ces objectifs sont au nombre de trois, et se situent dans la ligne de ce que le document considère comme les grandes finalités de la société : plein emploi, plus grande justice sociale, meilleure qualité de vie.

1. Vers un meilleur emploi

Il est nécessaire, pour atteindre cet objectif, d'intégrer les politiques nationales dans une perspective communautaire. Les problèmes qui sont ici posés, dit par ailleurs la Commission, « ne peuvent être traités avec les seuls instruments de la politique sociale » ; c'est dans le cadre de la politique économique générale que cet objectif doit être réalisé.

La Commission préconise alors quelques orientations :

- améliorer la « transparence » du marché de l'emploi et la valeur de l'outil statistique pour mieux connaître la réalité, mieux situer les déséquilibres et les lacunes ;
- coordonner les définitions, les méthodes et les techniques ;
- perfectionner les prévisions en matière de main-d'œuvre. « Le recours systématique à la prévision et au choix rationnel est devenu un complément indispensable de l'orientation et de la sélection spontanée par le mécanisme du marché » ;
- faciliter la mobilité et la promotion professionnelles. Il faudra notamment assurer la permanence du revenu afin de surmonter le conflit entre cette mobilité et la



sécurité de l'emploi. Les travailleurs devront être associés dès le début aux décisions à prendre ;

- mettre en œuvre une politique de préparation et d'accompagnement de la mobilité professionnelle et géographique ;
- la Commission, enfin, souligne l'attention qu'il faudra réserver à certains problèmes spécifiques : celui du chômage des jeunes et de leur intégration dans la vie active ; celui du travail des femmes, en facilitant l'accès à tous les emplois, en réalisant l'égalité des salaires, en facilitant le travail à temps partiel, etc. ; celui des travailleurs âgés, en favorisant leur adaptation à la rapidité de l'évolution économique ; celui de l'insertion des personnes handicapées dans la vie économique ; les nombreux problèmes enfin des migrants : formation professionnelle, instruction de leurs enfants, logement, insertion dans la société d'accueil, etc.

2. Vers une plus grande justice sociale

Le document publié par la Commission constate que « la répartition des revenus entre les différentes catégories de personnes demande à être améliorée ». La mise au point d'une stratégie, visant à mieux assurer le développement social compatible avec les exigences de l'économie, implique un processus dans lequel les décisions sont prises démocratiquement par les autorités publiques et les partenaires sociaux. Le problème de la justice sociale ne se pose pas seulement en termes de répartition. « Il implique aussi, à tous les niveaux et dès celui de l'entreprise, des progrès vers une participation des partenaires sociaux dans le processus de décision. »

Il faut opérer une réconciliation entre la tendance à la décentralisation et la nécessité d'une plus grande cohésion d'ensemble.

Trois types d'action peuvent, selon la Commission, fonder cette réconciliation :

- la Communauté doit faire plein usage de tous les moyens dont elle dispose pour améliorer les conditions de la répartition et créer ainsi un climat de confiance ;

— la Communauté doit développer le dialogue avec les partenaires sociaux sur les implications des évolutions compatibles pour la politique économique et sociale de la Communauté ;

- la Communauté doit pouvoir appuyer les efforts des Etats membres pour améliorer la répartition des revenus et assurer une meilleure justice sociale.

L'harmonisation de la Sécurité sociale — qui représente partout environ un cinquième du revenu national — doit être conçue de manière dynamique en vue d'éviter l'alignement sur le plus petit commun dénominateur. C'est également au niveau communautaire qu'une interrogation en commun sur l'efficacité des dépenses par rapport aux objectifs poursuivis peut être rentable.

3. Vers une meilleure qualité de la vie

Assurer une meilleure qualité de vie dépasse la simple amélioration des conditions de travail. Actuellement, c'est aussi fournir un effort en faveur de la protection de la santé et du milieu par l'élimination des nuisances, le développement du logement, l'aménagement du territoire et de l'urbanisation.

Dans le domaine des conditions de travail, une attention particulière devra, dit la Commission, être réservée à la durée du travail. Celle-ci sera encore réduite dans les années à venir. Un des facteurs favorables à cette évolution est le changement dans les conceptions relatives au caractère et au but final du travail professionnel ; les loisirs sont de plus en plus considérés comme ayant une valeur propre et non plus comme une pause indispensable.

Pour la protection de la santé et la sauvegarde et l'amélioration de l'environnement, une action communautaire peut se concevoir dans plusieurs cadres : celui de la sécurité et de l'hygiène du travail, celui de l'amélioration de l'infrastructure sanitaire et celui de l'hygiène du milieu.

Enfin, pour l'habitat, un des problèmes importants est la discontinuité résultant des fluctuations conjoncturelles et même parfois « de l'utilisation de la construction de logements comme instrument de la politique de conjoncture ».

*Le problème du logement
Parc de logement dans la Communauté (1968)*

| | Logements par 1 000 habitants | dont construits (en %) avant 1945 | avant 1914 | Programme de construction (nombre de logements à construire à moyen terme par année) |
|-----------------------|----------------------------------|--------------------------------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Allemagne | 340,4 | 50 | 33 | 500 000 |
| France | 377,9 | 72 | 47 | 510 000 |
| Italie ^a | 315,1 | 54 | — | 460 000 ^b |
| Pays-Bas ^a | 284,8 | 54 | 28 | 127 000 ^b |
| Belgique | 362,7 | 71 | 47 | 60 000 |
| Luxembourg | 315,1 | 60 | 28 | 2 000 |

Estimation du nombre de taudis et de logements à moderniser :

- Allemagne : 7 millions des 10 millions de logements construits avant 1948 doivent être remplacés ou modernisés.
- France : 7,5 millions de logements ne répondent plus aux exigences élémentaires du confort moderne. Dès 1970, 200 000 logements anciens doivent être améliorés annuellement.
- Italie : plusieurs millions de logements à moderniser.
- Pays-Bas : 350 000 des 1 900 000 logements construits avant 1946 doivent être considérés comme des taudis ; 250 000 d'entre eux peuvent être améliorés.
- Belgique : 400 000 logements sont à considérer comme des taudis à démolir.

^a 1969

^b estimation

Programme de politique sociale communautaire

Abordant le centre même du problème, l'élaboration d'un programme de politique sociale, la Commission fait d'abord remarquer qu'il faut faire un choix d'actions prioritaires, constituant un programme de politique sociale communautaire à réaliser au cours de la première étape de l'union économique et monétaire.

Quels sont les critères qui ont guidé la Commission dans ce choix ?

Tout d'abord, la politique sociale doit contribuer effectivement à la réalisation progressive de l'union économique et monétaire. « Celle-ci à son tour, prend son véritable sens par la contribution qu'elle apporte à la réalisation des grands objectifs sociaux. Il est, en effet, inconcevable que la Communauté puisse être construite et renforcée sur le plan économique et monétaire sans intégrer les préoccupations d'ordre social... »

En second lieu, il faut tenir compte des instruments de politique sociale dont dispose la Commission dans le cadre des traités. La Commission se rend compte qu'une action de sensibilisation et de stimulation devra être menée ; les dispositions des traités sont en effet souvent vagues et peu contraignantes.

Après avoir brièvement énuméré ces instruments, le document de la Commission aligne ensuite sept points prioritaires pour lesquels la Commission prendra des initiatives adéquates :

1. Achèvement accéléré du marché commun de l'emploi

Le but à atteindre est que le marché de l'emploi communautaire fonctionne comme un marché intérieur bien organisé. Ceci suppose :

- d'abord une meilleure connaissance du marché de l'emploi ; il faut notamment substituer aux « taux de chômage » actuellement disponibles une « image plus fouillée et plus opérationnelle » de la main-d'œuvre ;
- ensuite un meilleur contrôle de l'application de la réglementation sur la libre circulation des travailleurs, l'élimination des discriminations de fait, une meilleure intégration des travailleurs migrants et de leurs familles dans leur nouveau cadre de vie et de travail.

2. Absorption du sous-emploi et du chômage structurel

Le chômage dans la Communauté, dit la Commission, résulte principalement de facteurs structurels et régionaux. Il faut donc accorder une attention particulière aux régions qui constituent des poches de chômage et de sous-emploi.

3. Amélioration des conditions de sécurité et d'hygiène dans les milieux de travail et de vie

L'action communautaire doit tendre à établir des « normes communes minimales de sécurité et d'hygiène de travail et des valeurs limites pour les nuisances sur les lieux du travail ». En effet, les initiatives nationales peuvent être freinées, parce que les disparités qui en résultent se

répercutent sur les conditions de concurrence dans le Marché commun.

L'action communautaire s'impose également dans la lutte contre le bruit, les poussières, les substances toxiques. La lutte contre les maladies professionnelles doit être intensifiée.

Au-delà de l'action pour plus de sécurité et d'hygiène dans le milieu de travail, la Commission estime aussi urgente la lutte contre les nuisances en général et pour la protection de l'environnement. Une action communautaire s'impose spécialement en matière de nuisances industrielles. Ici aussi, des initiatives nationales risquent d'être entravées par les distorsions de concurrence qu'elles entraînent. Enfin, des actions communautaires sont également nécessaires en ce qui concerne les additifs alimentaires — colorants et agents conservateurs — les résidus de pesticides, les normes de sécurité d'instruments et de biens de consommation durables.

4. Egalisation de la situation de la femme au travail

La Commission entend renforcer et étendre son effort d'information mutuelle et d'enquête pour dégager des solutions efficaces dans ce domaine. Elle constate en effet qu'il subsiste « une large inégalité de fait dans les conditions d'emploi et de rémunération entre les hommes et les femmes. Or, on ne peut y remédier que par une action communautaire, les initiatives nationales étant freinées par les distorsions de concurrence. Ceci vaut en particulier pour la révision des classifications souvent discriminatoires entre travaux dits *masculins* et *féminins*, ces derniers étant moins bien payés parce que réputés *légers* ».

5. Promotion de l'intégration des handicapés dans la vie active

Ce problème est suffisamment important pour que la Commission estime une action communautaire nécessaire. Elle se propose notamment d'intervenir en matière de formation professionnelle, « plus particulièrement pour réaliser des projets pilotes permettant d'éviter la répétition d'expériences coûteuses et de coordonner les efforts pour découvrir les méthodologies appropriées ».

6. Budget social

On devra parvenir, au niveau communautaire, à l'établissement d'un budget social dont le principe a été décidé par le Conseil le 26 novembre 1970. Ce budget devrait déboucher ultérieurement sur une « prévision sociale à moyen terme » pour l'ensemble de la Communauté.

7. Collaboration des partenaires sociaux

Ces différents points de la politique sociale, dit la Commission, devront être réalisés avec l'appui et la coopération de toutes les instances « ayant des responsabilités directes ou indirectes dans le domaine social ». La Commission entend renforcer le dialogue et la collaboration avec les partenaires sociaux.

« La réalisation des objectifs sociaux devra également résulter des négociations contractuelles entre partenaires sociaux. L'autonomie de ces derniers, admise dans les six pays, devrait pouvoir s'exprimer au niveau de la Communauté, notamment par la conclusion de conventions collectives européennes ou du moins par des conventions collectives-cadre européennes servant de référence à la conclusion de conventions collectives dans chacun des pays. »

Les finances publiques dans les Etats membres de la Communauté

Les « finances publiques » sont devenues, au cours des années, un des problèmes cruciaux de nos sociétés hautement industrialisées. Les questions posées par la gestion des fonds publics et des budgets des Etats et des collectivités sont au centre de nombreuses controverses politiques, sociales et économiques. L'objet de la présente fiche est de présenter sommairement les méthodes rationnelles qui permettent une compréhension plus profonde des recettes et dépenses publiques. Ces méthodes sont analysées à travers la comparaison des finances publiques des Etats membres de la Communauté européenne.

1. Les traditions propres à chaque pays concernant l'usage de tel ou tel terme économique incitent à une très grande prudence terminologique sous peine de confusion. Nous emploierons le terme « administrations publiques » comme étant le plus général et couvrant donc les finances publiques dans leur extension maximale.

Les administrations publiques sont généralement divisées en trois secteurs : l'Etat, la Sécurité sociale et les collectivités locales.

2. En termes de comptabilité nationale, les administrations publiques sont essentiellement des organismes publics dont les recettes ne sont pas constituées principalement par le produit de ventes sur le marché. La frontière n'a pas été tracée ici sur la base de définitions juridiques, mais uniquement en fonction de la nature économique des activités considérées. C'est ainsi que les entreprises publiques (chemins de fer, industries nationalisées) et même, d'une manière générale, toutes les administrations publiques qui produisent des biens et des services destinés au marché (service des postes et télécommunications, services en régie, etc.) doivent être classées dans le secteur des « entreprises » et non dans celui des administrations publiques.

3. Dans son acception la plus courante, le terme « budget » signifie à la fois l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses d'une personne physique ou morale. On peut dire d'une famille ou d'un individu qu'il a un budget d'un montant x , signifiant par là qu'il a des revenus égalant ce montant ou qu'il effectue des dépenses de ce montant. Il en est de même pour les administrations publiques. Leur budget n'est rien d'autre que ce qu'elles comptent recevoir (ou reçoivent effectivement) comme recettes, ou comptent effectuer (ou effectuent) comme dépenses. Au sens précis du terme, le budget est « prévisionnel », mais, par extension, l'aspect prévisionnel est souvent négligé dans le langage courant. La chose n'est importante, cela va de soi, que s'il y a une forte différence entre la prévision et la réalisation. Dans la présente fiche, il s'agira toujours de réalisations.

Recettes

4. En toute logique, on devrait s'attendre à ce que l'aspect « recettes » des finances publiques soit celui auquel les méthodes les plus rationnelles et les plus approfondies soient consacrées. N'est-il pas important, en effet, de savoir qui en définitive supporte la charge des ressources des

administrations publiques ? Certaines monographies nationales ont été établies et de nombreuses études théoriques ont été élaborées, mais il faut bien reconnaître qu'on ne dispose pas encore aujourd'hui de méthodes suffisamment fondées pour permettre des comparaisons approfondies entre pays européens.

5. La tâche n'est d'ailleurs pas aisée ; elle supposerait une transparence des flux économiques et la prise en considération de très nombreuses variables.

Prenons deux exemples :

a) L'impôt perçu sur le revenu professionnel d'un individu est-il vraiment pris en charge par cet individu, ou faut-il considérer qu'au moment où il a « négocié » avec d'autres ses revenus futurs, il a déjà tenu compte de son imposition future ?

b) Quand une taxe, par exemple la taxe sur la valeur ajoutée, est perçue sur une opération de vente, peut-on dire qu'en toutes circonstances elle retombe sur le dernier acheteur, ou peut-on croire que, dans certaines circonstances de marché, le producteur ou le vendeur en retire l'équivalent de ses bénéfices possibles ?

On pourrait multiplier les exemples. Il en ressort qu'il ne s'agit pas seulement de transparence des données économiques, mais qu'il faudrait, en définitive, faire appel à un ensemble de facteurs économiques, sociaux, psychologiques (dont la théorie des attentes et des « projets » individuels, etc.).

On conçoit donc que les économistes se soient montrés prudents en de telles matières, et que les comparaisons en matière de recettes s'en tiennent à des catégories relativement formelles et schématiques.

6. Les ressources des administrations publiques, comparées au produit national brut, nous donnent un premier ordre de grandeur. Si on comprend dans les ressources des administrations publiques, non seulement les impôts mais également les cotisations sociales et les autres recettes diverses (courantes et en capital, y compris les emprunts nets), on remarque dans tous les pays du Marché commun un accroissement au cours de la période 1957-1966¹. Dans certains pays, cet accroissement a été substantiel. En 1966, l'ensemble des ressources correspondait à un ordre de grandeur de 46,5 % du produit national brut aux Pays-Bas et de 36,8 % en Italie, les autres pays se situant entre ces deux extrêmes, généralement aux environs de 39 à 40 %.

Si on prend par contre 1957, année de début de la période, on constate que, dans trois pays (Belgique, Italie, Luxembourg), les ressources des administrations publiques correspondraient à 30 % ou à un peu moins de 30 %.

¹ Seule période pour laquelle on possède des données entièrement comparatives.

C'est dire qu'au cours de cette décennie les ressources des administrations publiques ont augmenté plus vite que le produit national brut.

7. Si on subdivise l'ensemble des ressources en impôts, cotisations de sécurité sociale et autres recettes, on constate que la progression est essentiellement due à l'augmentation des cotisations de sécurité sociale. Dans la plupart des pays, les impôts ont représenté, tout au long de la période 1957-1966, des montants de l'ordre du quart du produit national brut. En Belgique, ce pourcentage est passé de 18 à 23 %, en Italie, de 18,1 à 19,4 %.

Ces différentes indications ne devraient pas laisser croire que les administrations publiques « mangent » des parties aussi importantes du produit national brut. En effet, en termes de comptabilité nationale, les transferts, qui recouvrent une part considérable des opérations financières des administrations publiques ne sont pas pris en considération pour le calcul du PNB. Il en va par exemple ainsi des cotisations de sécurité sociale. Aussi faut-il se méfier des affirmations hâtives selon lesquelles les budgets des administrations publiques « enlèveraient » des parts de plus en plus importantes du produit national brut à des fins souvent jugées implicitement ou explicitement improductives. Ceci dit, il faut néanmoins souligner que les administrations publiques manipulent en définitive des fonds considérables susceptibles de transformer profondément le visage des sociétés industrialisées.

8. Dans le total des ressources des administrations publiques, les impôts représentent une part généralement décroissante, située entre 50 et 60 % du total des ressources.

Les impôts peuvent être classés en trois grandes catégories : les impôts directs, les impôts indirects et les impôts sur la fortune considérés comme des transferts en capital.

Le rapport de la Commission des Communautés européennes, consacré à l'évolution des finances publiques dans les pays de la Communauté pour la période de 1957 à 1966, commente l'évolution en ces termes :

« Pour les besoins de cette étude comparée, on a considéré comme impôts directs les impôts assis sur les revenus des entreprises et des ménages, qui ne s'incorporent pas en principe et selon la volonté du législateur aux prix de revient ou de vente, et dont le taux est souvent progressif. Selon la volonté du législateur, le critère retenu est la non-déductibilité de l'impôt lors de la détermination des bénéfices.

» Ont été rangés dans la catégorie des impôts indirects, ceux qui frappent le chiffre d'affaires, la production ou la circulation de biens et de services, qui sont censés être un élément des prix de revient et de vente, ou être déductibles lors de la détermination des bénéfices, et qui sont perçus indépendamment de la réalisation de revenus ou de bénéfices. Les droits de douane figurent parmi les impôts indirects. Le versement forfaitaire de 5 % sur les salaires en France et l'impôt sur les exploitations (Gewerbesteuer) en Allemagne ont été classés dans la présente étude parmi les impôts indirects.

» Enfin, les impôts sur la fortune, considérés comme des transferts en capital, sont ceux dont l'assiette est constituée par le patrimoine des assujettis ou l'un de ses éléments (aux Pays-Bas, impôt sur les successions seulement).

» La répartition des ressources fiscales entre ces trois catégories d'impôts fait apparaître des divergences notables dans la structure de la fiscalité des six pays.

» Les comparaisons sont les plus significatives lorsque l'on rapporte la part de chacune des deux plus grandes catégories d'impôts au total des recettes fiscales.

» En France et en Italie, la fiscalité indirecte représente en moyenne 70 % du total, en Allemagne 57 à 60 % et, en Belgique, 50 à 60 % ; le pourcentage est nettement plus faible aux Pays-Bas et au Luxembourg (environ 40 %).

» De 1957 à 1966, on note toutefois un certain rapprochement de ces pourcentages ; alors qu'en 1957 l'écart entre la part la plus élevée et la plus faible des impôts directs dans le produit fiscal total (65 % au Luxembourg et 24 % en France) était encore de 41, il s'est réduit à 33 en 1966,

sous l'effet notamment de la diminution de la part de la fiscalité directe au Luxembourg². Il y a lieu de remarquer qu'en Italie également la part de la fiscalité directe, qui n'était que de 26 % en 1957, s'est rapprochée de la moyenne communautaire en 1966 pour s'établir à 32 %.

On peut ajouter à ces commentaires, en se basant sur les chiffres publiés par l'Office statistique des Communautés européennes, que la part dans le total des impôts directs, des impôts frappant les sociétés et des impôts frappant les ménages varie d'un pays à l'autre. Généralement, les impôts directs frappant les ménages représentent des rentrées fiscales quatre fois supérieures à celles des impôts directs frappant les sociétés. En France, néanmoins, le rapport n'est plus que de deux, et en Italie il n'atteint pas trois (aux Etats-Unis, le rapport est à peu près de 2,5, mais dans ce pays les impôts directs représentent une part beaucoup plus considérable des rentrées fiscales qu'en Europe).

Dépenses

9. Les paragraphes précédents nous ont permis de situer schématiquement l'origine des ressources des administrations publiques. Mais quelle est la destination de ces ressources ?

Il est possible de répondre à cette question de plusieurs manières. Pour avoir une vue d'ensemble, il faut les parcourir toutes. Pendant de très nombreuses années, on s'est contenté de la subdivision des budgets par département ministériel, mais il est évident qu'avec la complexité actuelle des affaires publiques une telle subdivision n'a plus qu'un intérêt administratif : elle permet de connaître les masses de fonds qu'un ministre déterminé doit gérer. Nous n'en parlerons guère.

Une seconde approche de type macro-économique peut être tentée. Il s'agit d'utiliser des catégories de la comptabilité économique : consommation, formation brute de capital fixe, transferts, etc. A condition de ne jamais perdre de vue la manière dont sont forgées les catégories de la comptabilité nationale, on en tire une première vue d'ensemble qui fournit quelques indications utiles.

Une troisième approche est de type gestionnaire ou fonctionnaliste. On définit *a priori* un certain nombre de « fonctions » susceptibles d'être remplies par les administrations publiques : administration générale, justice et police, défense nationale, enseignement, interventions sociales, etc., et on répartit toutes les dépenses des administrations publiques entre ces différentes fonctions. Cette approche permet donc de voir ce qu'un pays donné consacre par exemple (comme dépenses des administrations publiques) à la protection de la santé ou aux interventions sociales, etc. Dans un certain nombre de cas, on subdivise plus en détails au sein de chaque fonction. Mais, dans l'état actuel de l'analyse statistique, on s'en tient généralement à un nombre limité de « fonctions ».

Théoriquement, rien ne s'oppose à ce qu'on combine l'approche macro-économique et l'approche fonctionnelle. Tout en soulevant des problèmes statistiques, cette combinaison apporte peu d'éléments nouveaux, l'approche macro-économique ayant déjà été appliquée à certaines « fonctions » pour lesquelles elle s'avérerait particulièrement utile. Néanmoins, l'approche fonctionnelle, qui constitue un pas très important dans l'analyse rationnelle des dépenses publiques, reste encore relativement formelle et administrative. La subdivision entre fonctions reste très globale. Une intervention dans un domaine donné de la société n'a pas toujours les résultats théoriquement escomptés par le législateur. C'est seulement dans la mesure où des études beaucoup plus poussées auront été menées sur les objectifs

² La quote-part en 1966 s'explique par la situation conjoncturelle au cours de cette année. Cependant, la réforme de l'impôt sur le revenu, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1968, a pour conséquence de réduire la quote-part des impôts directs.

L'ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES - 1966

1957=100

ALLEMAGNE (R.F.)

FRANCE

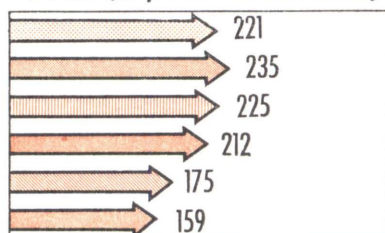
ITALIE

PAYS-BAS

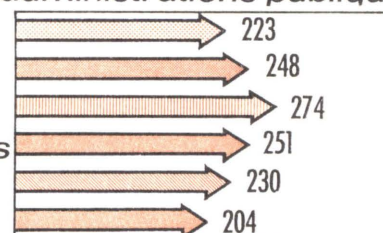
BELGIQUE

LUXEMBOURG

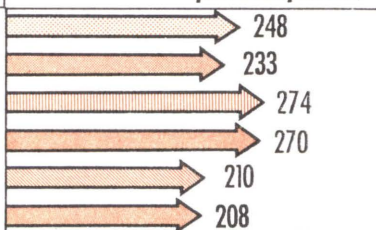
PNB (à prix courants)



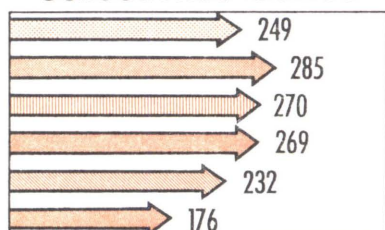
Total des dépenses des administrations publiques



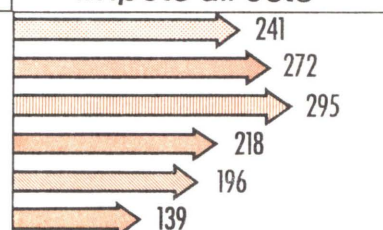
Traitements et Salaires
(administrations
publiques)



Dépenses des
collectivités locales



Impôts directs

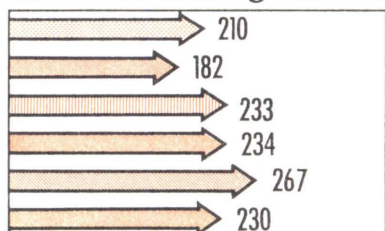


DÉPENSES DE L'ÉTAT - 1966

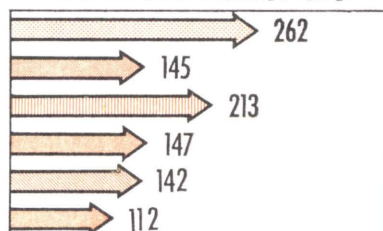
L'ÉVOLUTION DES GRANDES CATÉGORIES DE DÉPENSES

1957=100

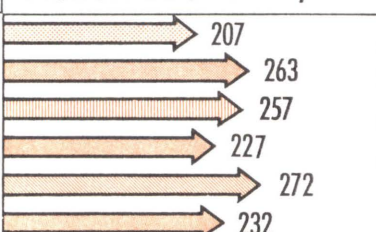
Administration générale



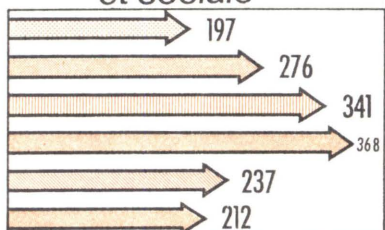
Défense nationale



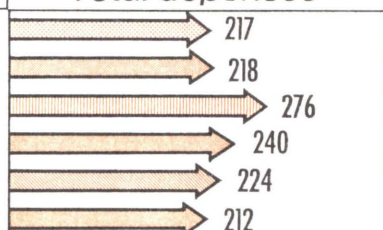
Action économique



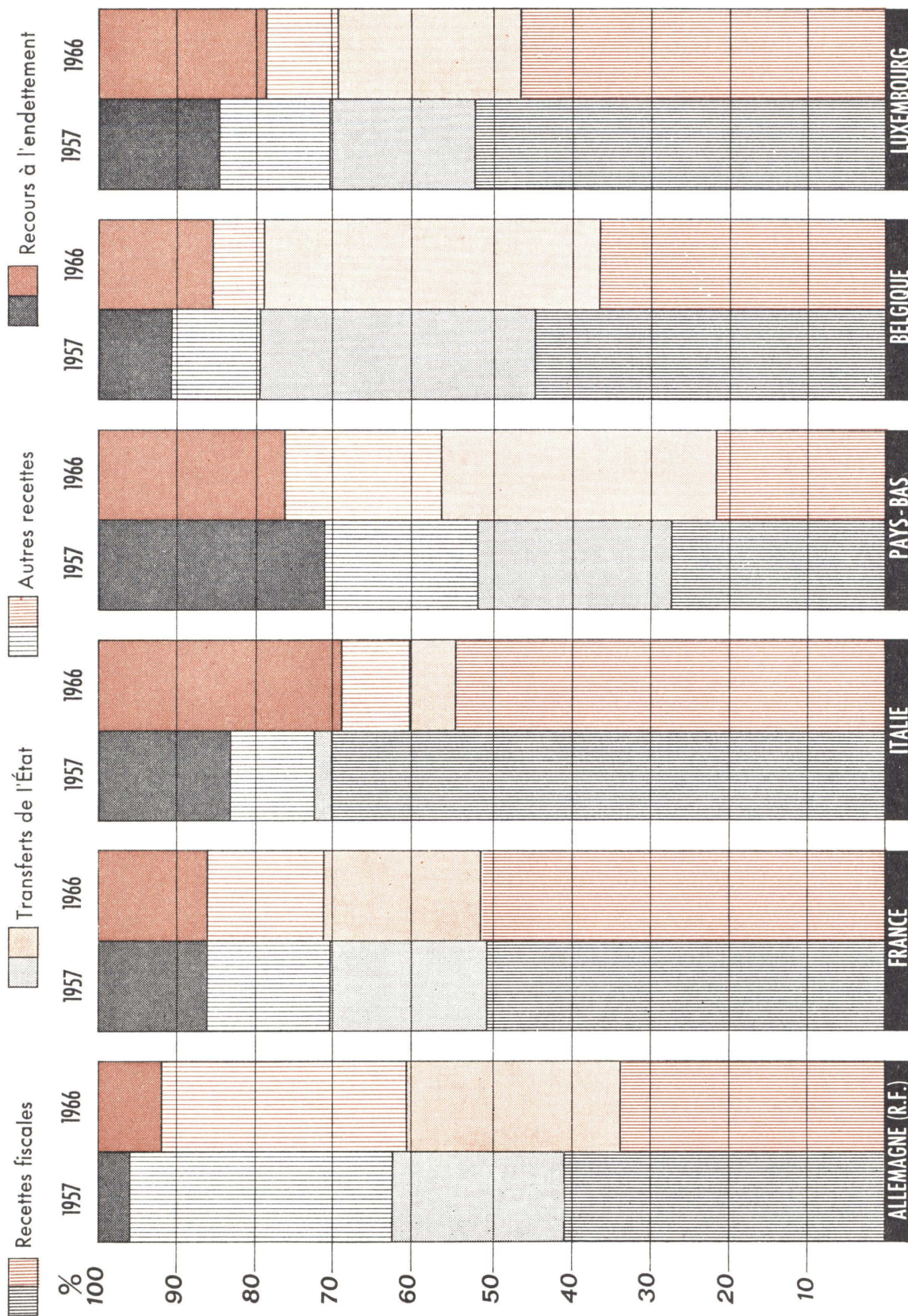
Action culturelle
et sociale



Total dépenses



RÉPARTITION DES RESSOURCES FINANCIÈRES DES COLLECTIVITÉS LOCALES PAR GRANDES CATÉGORIES ET RECOURS À L'ENDETTEMENT



PART DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LES DÉPENSES DU SECTEUR PUBLIC

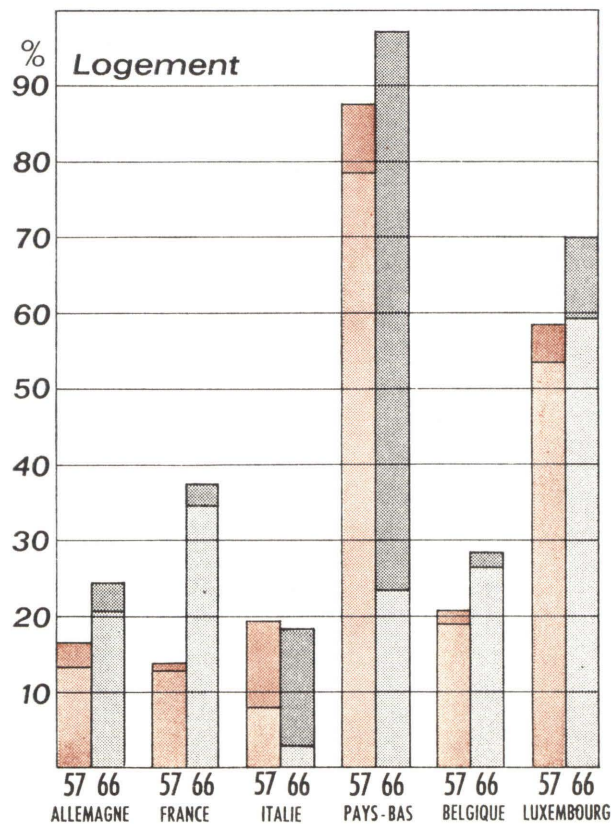
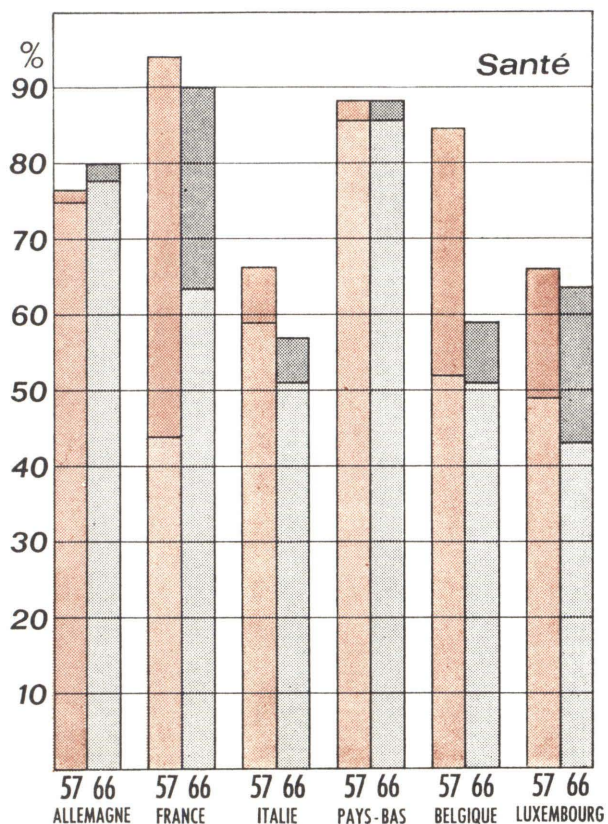
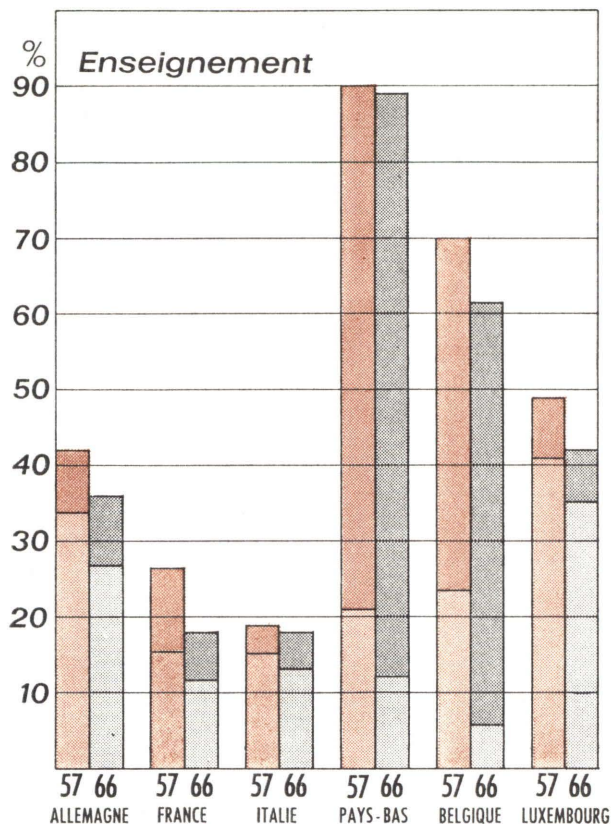
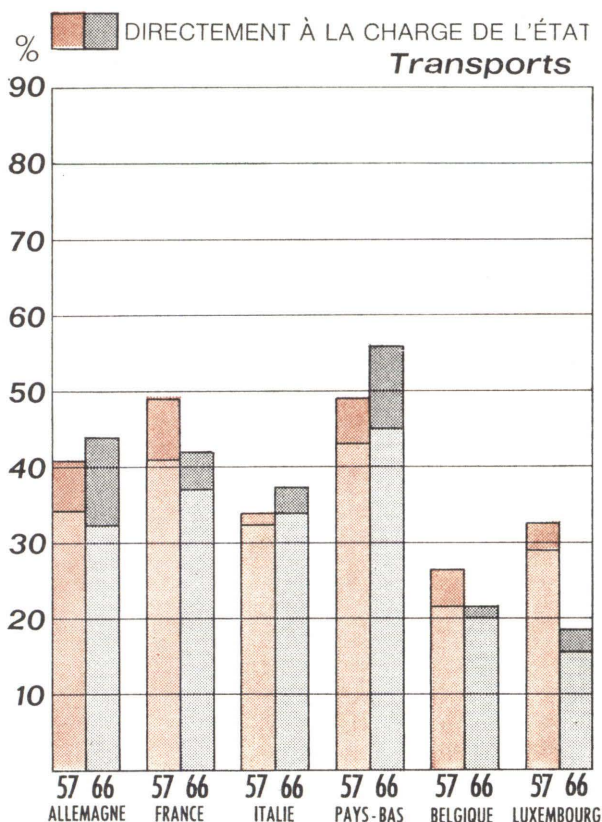


TABLEAU III
Répartition fonctionnelle des dépenses des administrations publiques en 1957 et en 1966 (en %)

| Fonctions | Allemagne (RF) | | France | | Italie | | Pays-Bas | | Belgique | | Luxembourg | |
|-----------------------------------------------------|----------------|------|--------|------|--------|------|----------|------|----------|------|------------|------|
| | 1957 | 1966 | 1957 | 1966 | 1957 | 1966 | 1957 | 1966 | 1957 | 1966 | 1957 | 1966 |
| 1. Administration générale | 5,8 | 5,4 | 3,9 | 3,7 | 9,3 | 6,7 | 5,2 | 7,9 | 5,0 | 4,5 | 8,4 | 8,9 |
| 2. Justice et police | 3,1 | 2,8 | 3,0 | 2,5 | 4,0 | 5,1 | 2,9 | 2,9 | 3,4 | 2,8 | 2,2 | 2,1 |
| 3. Défense | 8,8 | 9,9 | 18,0 | 10,4 | 9,7 | 7,6 | 14,3 | 8,3 | 12,7 | 7,6 | 6,1 | 3,3 |
| 4. Relations avec l'extérieur | 0,6 | 1,1 | 5,1 | 3,3 | 0,6 | 0,4 | 2,1 | 1,5 | 0,9 | 2,3 | 0,5 | 0,8 |
| 1 à 4. Dépenses générales | 18,3 | 19,2 | 30,0 | 19,9 | 23,6 | 19,8 | 24,5 | 20,6 | 22,0 | 17,2 | 17,2 | 15,1 |
| 5. Transports et communications | 6,2 | 7,6 | 7,8 | 8,0 | 8,6 | 7,6 | 9,8 | 9,5 | 11,8 | 12,7 | 11,6 | 16,3 |
| 6. Industrie, commerce, artisanat | 3,9 | 2,7 | 6,8 | 6,8 | 1,3 | 2,4 | 3,3 | 3,8 | 3,2 | 2,8 | 3,6 | 1,2 |
| 7. Agriculture | 5,5 | 4,0 | 2,8 | 3,3 | 5,4 | 4,5 | 5,6 | 3,5 | 1,3 | 2,3 | 7,8 | 6,8 |
| 5 à 7. Action économique | 15,6 | 14,3 | 17,4 | 18,1 | 15,3 | 14,5 | 18,7 | 16,8 | 16,3 | 17,8 | 23,0 | 24,3 |
| 8. Enseignement, culture et cultes | 7,8 | 10,1 | 8,3 | 13,1 | 9,7 | 13,9 | 12,6 | 16,4 | 12,7 | 14,9 | 10,9 | 12,9 |
| 9. Interventions sociales | 33,0 | 35,3 | 30,7 | 36,8 | 30,9 | 38,1 | 25,2 | 33,0 | 32,9 | 34,9 | 34,9 | 38,0 |
| 10. Santé publique | 4,0 | 5,6 | 0,8 | 1,8 | 4,5 | 3,1 | 2,6 | 3,3 | 1,7 | 1,7 | 3,8 | 4,1 |
| 11. Logement | 5,2 | 3,6 | 3,5 | 4,4 | 1,4 | 1,0 | 8,7 | 7,8 | 1,2 | 1,1 | 1,9 | 1,3 |
| 12. Charges résultant de la guerre et des calamités | 11,9 | 7,5 | 5,5 | 2,6 | 5,3 | 2,9 | 1,4 | 0,2 | 5,8 | 2,7 | 4,7 | 0,8 |
| 8 à 12. Action culturelle et sociale | 61,9 | 62,0 | 48,8 | 58,7 | 51,8 | 59,0 | 50,5 | 60,7 | 54,3 | 55,3 | 56,2 | 57,1 |
| 13. Dépenses non ventilées | 4,2 | 4,6 | 3,8 | 3,3 | 9,3 | 6,7 | 6,3 | 1,9 | 7,4 | 9,7 | 3,6 | 3,5 |
| 14. Total des dépenses (a) | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

^a Sans l'amortissement de la dette.

Source : Rapport sur l'évolution des finances publiques dans les Etats membres.

Références

Les recettes et les dépenses dans les administrations publiques dans les pays membres (par le groupe de travail pour la comparaison des budgets, CEE, Collection *Etudes, série Economie et Finances*, n° 2, Bruxelles, 1964).

L'évolution des finances publiques dans les Etats membres des Communautés européennes de 1957 à 1966 (rapport présenté par le groupe de travail pour la comparaison des budgets, Bruxelles, août 1969).

Statistiques de base de la Communauté 1968-1969 (Office statistique des Communautés européennes).

Inventaire des Impôts, édition 1967 (Commission des Communautés européennes, Direction générale de la concurrence).

Système européen des comptes économiques intégrés, SEC (Office statistique des Communautés européennes, Bruxelles, 1970).

poursuivis et les résultats atteints, qu'on pourra enfin se faire une idée réelle du rôle concret et détaillé joué par les administrations publiques. A cet égard, les travaux menés un peu partout, dans le sillage du PPBS (planning programming budgeting system) américain constituent un premier pas.

L'approche macro-économique

10. Les administrations publiques retiennent une certaine part du produit national brut pour leur utilisation propre. Cette part n'est donc pas, suivant la méthodologie de la comptabilité nationale, disponible pour d'autres usages comme la consommation privée ou les investissements privés. Néanmoins, il ne faut pas l'oublier, pour ce qui concerne « le compte » des administrations publiques, la contribution de ce secteur au produit national brut est mesurée suivant des définitions conventionnelles, puisque les services

rendus par l'Etat ne sont pas exprimables en prix du marché. En gros on considère que la contribution des administrations publiques au PNB est égale à la somme totale des achats courants de biens et services et des traitements des agents de ces administrations ; la contribution du secteur à la formation brute du capital fixe est mesurée suivant les mêmes méthodes que pour le secteur privé.

Cette consommation publique et cette formation publique brute de capital fixe ne rendent compte que d'une partie des comptes financiers des administrations publiques. Pour avoir une vue d'ensemble des dépenses totales, il faut y ajouter les intérêts de la dette publique, les transferts courants et les transferts de capital (et éventuellement les prêts, avances et participations).

On exprime souvent ces différentes rubriques en pourcentages du PNB, ce qui permet une comparaison internationale aisée, mais, comme nous l'avons déjà fait remarquer, il ne s'agit pas à proprement parler, pour le total des dépenses, d'une « part » du PNB. Celui-ci est plutôt pris comme un étalon commode pour mesurer la richesse nationale.

11. Un premier tableau nous donne des ordres de grandeur :

TABLEAU I
Dépenses des administrations publiques en 1967
(en % du PNB)

| | Consommation | Formation brute de capital fixe | Intérêts de la dette publique | Transferts courants | Transferts de capital | Dépenses totales |
|----------------|--------------|---------------------------------|-------------------------------|---------------------|-----------------------|------------------|
| Allemagne (RF) | 16,6 | 3,8 | 0,9 | 16,0 | 2,3 | 39,1 |
| France | 12,3 | 3,7 | 1,2 | 19,6 | 1,5 | 38,1 |
| Italie | 13,3 | 2,2 | 2,1 | 15,4 | 1,7 | 34,4 |
| Pays-Bas | 15,8 | 4,9 | 2,7 | 16,9 | 1,4 | 41,1 |
| Belgique | 13,7 | 3,0 | 3,0 | 14,7 | 0,3 | 34,7 |
| Luxembourg | 12,0 | 4,2 | 1,4 | 20,0 | 0,6 | 38,2 |

Source : Statistiques de base de la Communauté, 1968-1969, OSCE.

Bien que les tendances soient les mêmes dans les différents pays, en particulier pour ce qui concerne les dépenses totales, la répartition entre les différents postes varie parfois sensiblement d'un Etat à l'autre. Il s'agit là d'une indication intéressante quant à la conception du rôle des administrations publiques tel que l'envisagent les différents pays.

12. Le tableau I nous apporte un autre renseignement extrêmement important : en définitive, la consommation publique (achats courants de biens et services, traitements et salaires) ne représente qu'une part beaucoup moins grande qu'on ne se l'imagine généralement dans l'ensemble des dépenses des administrations publiques. Ce sont les transferts qui représentent, dans la plupart des pays, la part la plus importante. Il en découle que certaines accusations souvent formulées contre les dépenses publiques se révèlent trop sommaires et se voient ramenées à leur juste proportion.

Pour en finir avec l'approche macro-économique d'ensemble, il est intéressant de signaler que les traitements et salaires ne représentent dans l'ensemble des dépenses des administrations publiques qu'un pourcentage beaucoup moins élevé qu'on ne le dit généralement. En 1966, l'ensemble des traitements et salaires représentaient 21 % du total des dépenses des administrations publiques en Allemagne et en Belgique, 22 % au Luxembourg et en France, 24 % aux Pays-Bas et 28 % en Italie.

L'approche fonctionnelle

13. Pour bien comprendre à quoi servent les dépenses des administrations publiques, l'approche dite fonctionnelle est indispensable. Elle consiste à établir une liste des fonctions ou rôles joués par les administrations publiques,

et cet inventaire des fonctions étant établi, à répartir toutes les dépenses entre ces différentes fonctions. Le tableau III (en annexe) nous donne pour les années 1957 et 1966 cette ventilation par fonctions pour les différents pays de la Communauté.

14. Déjà pour l'année de départ de la période (1957), les interventions sociales représentent la part la plus importante des dépenses des administrations publiques. Il s'agit essentiellement de la sécurité sociale, largement financée dans tous les pays par les cotisations des travailleurs et des employeurs. Cette fonction de redistribution des revenus par le biais des interventions sociales n'a fait que progresser dans tous les pays au cours de la période 1957-1966. Le type de redistribution des revenus ainsi opéré dépend évidemment très fort des modalités de perception des cotisations et des allocations sociales.

En fin de période, ce sont les dépenses pour l'enseignement qui, dans tous les pays (sauf au Luxembourg), occupent la deuxième place. Par contre, en début de période, c'était la fonction « défense » qui se trouvait en deuxième place. Dans plusieurs pays, elle occupe encore la troisième place, en fin de période. Par contre, dans d'autres pays, la fonction « transports et communications » s'est hissée à la troisième place.

Il ne faudrait pas tirer des conclusions trop rapides quant aux pourcentages de certaines autres fonctions. Par exemple, le développement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole a sans doute modifié le pourcentage de l'agriculture depuis 1966. Il en est de même en ce qui concerne les interventions en faveur de l'industrie, du commerce et de l'artisanat.

Il est intéressant de souligner que la fonction « logement » et même la fonction « santé publique » représentent des pourcentages très différents d'un pays à l'autre.

15. Une analyse comparée du détail des différentes fonctions ne manque pas d'intérêt. Elle nous mènerait trop loin dans le cadre de la présente fiche.

Indiquons néanmoins quelques types de renseignements qui peuvent être fournis par cette analyse détaillée.

Si on prend, par exemple, la fonction « transport », la comparaison internationale nous permet de voir et de chiffrer dans quelle mesure les administrations publiques prennent en charge directement ou non ce type de fonction. Si elles s'en chargent directement, nous relèverons surtout des dépenses en achats de biens, des dépenses de personnel et des investissements directs. Par contre, si elles le confient à d'autres (entreprises publiques ou privées), nous enregistrons surtout des transferts, en particulier des transferts de capitaux.

De même l'analyse fonctionnelle nous permet de déterminer les dépenses consacrées aux différents types de transports et la part prise par chacun d'eux dans le total, etc.

Nous pouvons appliquer les mêmes types de raisonnement à la fonction « enseignement ». Les administrations publiques se chargent-elles elles-mêmes de ce type de dépenses ou non ? Quelle est la part de l'enseignement primaire, secondaire, supérieur, etc. ? Il y a là une grande variété de questions, que l'analyse fonctionnelle permet de résoudre lorsqu'on dispose de données statistiques suffisantes.

16. Le terme « administrations publiques » est, nous l'avons vu, générique. Il n'est donc pas sans intérêt de dire un mot des trois sous-secteurs : Etat, collectivités locales, sécurité sociale, généralement distingués. La répartition des recettes et dépenses entre ces trois sous-secteurs n'est pas toujours aisée et doit faire l'objet d'un certain nombre de conventions.

Une fois cette répartition faite, on ne peut qu'être frappé du fait que la sécurité sociale et les collectivités locales prennent une part beaucoup plus considérable qu'on ne le croit généralement dans l'ensemble des dépenses des administrations publiques.

Voici cette répartition pour 1966, après exclusion des transferts entre administrations et de l'amortissement de la dette.

TABLEAU II
Part des trois secteurs
dans les dépenses des administrations publiques
1966 (en %)

| | Etat | Collectivités locales | Sécurité sociale |
|----------------|------|-----------------------|------------------|
| Allemagne (RF) | 50 | 21 | 29 |
| France | 50 | 16 | 34 |
| Italie | 45 | 18 | 36 |
| Pays-Bas | 30 | 44 | 26 |
| Belgique | 52 | 15 | 33 |
| Luxembourg | 48 | 18 | 34 |

Dans tous les pays, de 1957 à 1966, la part de la sécurité sociale n'a cessé de croître. De même, dans plusieurs pays, la part des collectivités locales a augmenté ou s'est maintenue, sauf en Belgique. En conséquence, la part de l'Etat a partout diminué (sauf en Belgique où elle est restée quasi identique).

Il est bien évident qu'un pareil tableau nous indique seulement qui, en dernière analyse, effectue la dépense. Il s'agit là d'une répartition des tâches.

17. La comparaison de la ventilation, en catégories macro-économiques d'une part et en fonctions d'autre part, des dépenses de chacun des trois sous-secteurs distingués nous montre très nettement certaines orientations communes (comme par exemple le fait que la défense nationale et une part substantielle des investissements directs relèvent de l'Etat), à côté des différences de traditions sensiblement marquées (comme par exemple le rôle joué dans certains

domaines — enseignement, logement — par les collectivités locales aux Pays-Bas).

Dans les graphiques figurant en annexe, on a repris pour quatre fonctions importantes (transports, enseignement, santé, logement) la part des collectivités locales dans l'ensemble des dépenses des administrations publiques consacrées à chaque fonction. La part directe de l'Etat se déduit par différence. Pour ajouter un renseignement supplémentaire, on a fait figurer ce qui, dans les dépenses effectuées par les collectivités locales, est en réalité pris en charge d'une manière spécifique par l'Etat. Il s'agit donc de transferts à objet déterminé de l'Etat aux collectivités locales. En effet, à côté de transferts d'ordre général de l'Etat aux collectivités locales, il existe des transferts à des fins spécifiques et limitatives.

Dans les pays du Bénélux, les quatre fonctions reprises dans les graphiques représentaient, en 1966, plus de 60 % des dépenses des collectivités locales, en Allemagne 58 %, en France 55 % et en Italie 40 %. Dans ce dernier pays, les dépenses d'administration générale et de police représentent 27 %, alors qu'ailleurs elles ne dépassent guère 15 %.

Le solde net de financement

18. Dans aucun pays le total des ressources et des dépenses des administrations publiques ne coïncide ; quand le solde net de financement est négatif, il doit être couvert par l'emprunt. A certains moments, ce sont les ressources qui, étant supérieures aux dépenses, permettent au contraire la constitution de réserves ou le remboursement de dettes antérieures.

Dans l'ensemble des moyens de financement des administrations publiques, la part des emprunts (et du recours aux avoirs) a représenté en moyenne, pour la période 1957-1966, 1 % en Allemagne, 5 % en France, 8 % en Italie, 8,5 % aux Pays-Bas, 12 % en Belgique. Par contre, au Luxembourg, l'excédent des ressources a représenté en moyenne 3,5 %. Les variations annuelles sont considérables dans chaque pays, mais la Belgique est le pays où le recours à l'emprunt a été de loin et d'une manière continue le plus élevé.

A la longue, les intérêts versés pour rembourser les emprunts peuvent peser lourdement dans le total des dépenses. L'amortissement de la dette, généralement exclu de nos chiffres parce qu'il peut toujours être couvert par de nouveaux emprunts, n'en finit pas moins par prendre une part non négligeable dans le marché des capitaux.

Les intérêts versés ont représenté en moyenne 1,9 % en Allemagne, 3,4 % en France, 5 % en Italie, 6 % aux Pays-Bas, 8,3 % en Belgique, 3,2 % au Luxembourg, dans le total des dépenses. Les amortissements représentent un pourcentage un peu moins élevé. Il n'empêche qu'en une année comme 1966, le total des intérêts et des amortissements va jusqu'à représenter un montant équivalent à 17,5 % des dépenses dans un pays comme la Belgique, contre 4 % en Allemagne ou 3,4 % en France. Il est évident que la marge de choix restant aux pouvoirs publics dans ces circonstances est forcément différente.

19. Limités par la place, nous avons voulu montrer les riches possibilités d'information ouvertes par les comparaisons budgétaires entre pays européens plutôt qu'élucider toutes les questions que, à juste titre, l'économiste... ou le contribuable se posent à propos des finances publiques. La transparence des comptes publics est, à vrai dire, devenue une des garanties de la démocratie.

L'intérêt porté aux données budgétaires ne doit cependant pas faire oublier que les pouvoirs publics disposent de bien d'autres moyens que les seules finances publiques pour influencer le présent et l'avenir de nos sociétés. Au surplus, ce sont souvent des interventions d'un montant marginal qui décident des orientations. C'est là toute la complexité, mais aussi l'aspect passionnant de la politique économique.

U 72/1

U 72/1